

АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ РЕГІОНАЛЬНОЇ СПІВПРАЦІ З ОХОРОНИ МОРСЬКОГО СЕРЕДОВИЩА

В статтє проанализированы особенности международного сотрудничества по охране морской среды в различных регионах, прослежена их эволюция и выделены основные характеристики. Сформулированы предложения по усовершенствованию правового обеспечения сотрудничества причерноморских государств по охране Черного моря от загрязнения.

In the article the features of international cooperation on guarding of marine environment in different regions are analyzed, their evolution is traced and basic descriptions are selected. Suggestions on the improvement of the legal providing of collaboration of the Black sea states on the guard of the Black sea from contamination are formulated.

Україна є державою-учасником Бухарестської конвенції про захист Чорного моря 1992 р., і зобов'язана забезпечувати імплементацію її положень на внутрідержавному рівні. Проте ефективна реалізація положень міжнародних угод, особливо регіональних, залежить від імплементаційних механізмів, закладених як в самих конвенціях, так і організаційно-правових заходах, здійснюваних державами-учасниками на міжнародному і внутрідержавному рівні.

Співпраця в рамках Бухарестської конвенції не є чимось винятковим. Можна виділити три моделі правового регулювання охорони морського середовища, що склалися, на регіональному рівні [1].

Аналіз моделей регіональної співпраці є, на наш погляд, вельми актуальним у зв'язку з необхідністю вироблення найбільш ефективних механізмів імплементації Бухарестської конвенції про захист Чорного моря 1992 р.

Метою даної статті є дослідження механізмів регіональної співпраці з охорони морського середовища. У процесі роботи нами були сформульовані такі завдання: досліджувати особливості міжнародної співпраці з охорони морського середовища в різних регіонах; виділити властиві їм ознаки; класифікувати існуючі форми регіональної співпраці; прослідити їх еволюцію; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення співпраці причерноморських держав з охорони Чорного моря від забруднення і підвищення

ефективності імплементації положень Бухарестської конвенції про захист Чорного моря 1992 р. у внутрідержавне законодавство.

Проблематика дослідження міжнародної співпраці з охорони морського середовища була досить добре досліджена в другій половині ХХ століття. Слід зазначити роботи таких учених, як А. Ф. Висоцький, В. П. Кириленко, В. А. Кисельов, А. П. Мовчан, В. І. Чоботарів, В. Ф. Сидорченко, Л. В. Сперанська, К. Хакапаа та ін. З вітчизняних авторів дослідженнями з регіональної співпраці охорони морського середовища займалися І. І. Каракаш, Т. Р. Короткий, О. В. Лепетюк.

Правовою базою для регіональної співпраці в галузі захисту морського середовища від забруднення, є регіональні угоди, просторова сфера яких обмежена, як правило, особливо уразливими акваторіями. У зв'язку з цим можна виокремити декілька специфічних моделей регіонального правового регулювання охорони морського середовища [2].

Перші регіональні угоди, направлені на запобігання забруднення морського середовища були укладені в кінці 60-х років минулого століття, і вже на сьогодні є досить стала і така, що постійно удосконалюється практика, при аналізі якої можна виділити три специфічні моделі регіонального правового регулювання охорони морського середовища [3].

Перша, історично найбільш давня, ґрунтується на наочному підході, що відображає певною мірою характерний для національного законодавства галузевий принцип. Західноєвропейськими країнами регіону Північного моря був прийнятий ряд досить відокремлених угод, які регулювали питання охорони морського середовища цього регіону від забруднення: нафтою – Угода про співпрацю щодо боротьби із забрудненням нафтою вод Північного моря, 1969 р. (Бонн), Угода про співпрацю щодо боротьби із забрудненням моря нафтою, 1971 р. (Копенгаген), що передбачає співпрацю скандинавських країн і Данії в боротьбі із забрудненням прибережних морських вод, Угода про співпрацю щодо боротьби із забрудненням Північного моря нафтою та іншими шкідливими речовинами 1983 р. (Бонн) та ін.; в результаті поховання відходів – Конвенція із запобігання забруднення морського середовища шляхом скидання речовин із судів і літальних апаратів, 1972 р. (Осло), яка забороняє навмисне скидання в морське середовище в районі Північно-Східної Атлантики шкідливих речовин і матеріалів із судів і літальних апаратів; з наземних джерел – Конвенція із запо-

бігання забруднення моря з джерел, що знаходяться на суші, 1974 р. (Париж); в результаті розробки ресурсів морського дна – Конвенція про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою, 1976 р. Головна особливість цих угод полягає в тому, що кожному конкретному джерелу забруднення або різновиду забруднюючих речовин відповідає свій міжнародно-правовий акт, що має самостійний характер і не пов'язаний з іншими.

Інша модель, яка має комплексний характер, була вибрана державами, що уклали Гельсінкську конвенцію щодо захисту морського середовища району Балтійського моря, 1974 р. Специфіка даної Конвенції полягає в тому, що вона регулює практично всі питання боротьби із забрудненням моря. У цьому документі містяться норми, регулюючі стосунки щодо запобігання забруднення із судів, з наземних джерел, в результаті розвідки і розробки мінеральних ресурсів морського дна, в результаті поховань, щодо здійснення відповідальності за шкоду, заподіяну забрудненням, з вирішення суперечок тощо. У 1992 р. було укладено нову Конвенцію щодо захисту морського середовища району Балтійського моря, яка розповсюдила свою дію і на внутрішні води прибалтійських держав. Конвенція набрала чинності 17 січня 2000 р.

10 вересня 2001 р. в Копенгагені (Данія) відбулася позачергова сесія Гельсінкської комісії на міністерському рівні (HELCOM EXTRA, 2001). Причиною скликання була аварія танкера «Baltic Carrier» (29 березня 2001 р.) біля берегів Данії. Після напружених дискусій і консультацій було схвалено Декларацію із безпеки мореплавання і реагування на надзвичайні ситуації в районі Балтійського моря, так звана Копенгагенська декларація ХЕЛКОМ. У Декларацію включені положення, що стосуються встановлення місць притулків для суден, що терплять лиха. У Конвенцію не були включені статті відносно встановлення обов'язкової лоцманської проводки в Балтійських протоках, а також визначення району Балтійського моря як особливо вразливого району і розширення Гельсінкської конвенції 1992 р. на реагування на березі в разі аварійних розливів нафти [4].

В ході підготовки даної Декларації було опрацьоване питання, що стосується прискореного виводу з експлуатації однокорпусних танкерів. Відповідний розділ проекту Декларації заснований на тих вимогах, які були розроблені на 46-ій сесії Комітету із захисту морського середовища у вигляді поправок до правила 13 G Додатка I до Конвенції МАРПОЛ 73/78, і не

порушує досягнутий з цього питання компроміс в частині віку суден, що підлягають виводу з експлуатації.

Третя модель з'явилася у результаті реалізації Програми регіонального моря, прийнятої ЮНЕП в 1974 р. (Програмою ООН з довкілля – the United Nations Environment Programme, UNEP [5]). В даний час Програма охоплює 11 регіонів (Середземне море, Червоне море й Аденська затока, Персидська та Оманська затоки, район Карибського моря та ін.) [6]. Найбільш яскравою ілюстрацією цієї моделі є співпраця середземноморських держав (Барселонська модель). У 1976 р. на конференції Барселони було укладено основну («регіональну» або «зонтичну») угоду – Конвенцію про охорону Середземного моря від забруднення, яка поширюється на Середземне море, за винятком Мармурового моря, Чорноморських проток і внутрішніх вод країн-учасниць і містить загальні зобов'язання держав і перелік джерел забруднення, що вимагають вживання відповідних заходів. Конвенційні положення деталізують і конкретизують шляхом розробки доповнюючих їх протоколів – Протокол 1976 р. про запобігання забруднення Середземного моря скиданнями з судів і літальних апаратів, Протокол 1976 р. про співпрацю в боротьбі із забрудненням Середземного моря нафтою та іншими шкідливими речовинами при надзвичайних обставинах, Протокол 1980 р. про захист Середземного моря від забруднення з джерел, розташованих на суші [7].

Для забезпечення контролю за дотриманням положень Конвенції, передбачено систему моніторингу для спостереження за договірним районом. У Конвенції міститься загальне положення про обов'язок створити таку систему і про те, що кожна договірна держава призначить компетентні органи, які здійснюватимуть функції моніторингу в межах національної юрисдикції [8].

Був заснований Регіональний центр надзвичайного реагування на морські забруднення в Середземному морі (*Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea, REMPEC*) згідно з резолюцією 7, прийнятою Конференцією уповноважених представників прибережних держав Середземноморського регіону, із захисту Середземного моря в Барселоні 9 лютого 1976 р., скликаній ІМО і ЮНЕП. Також були розроблені протоколи: про поховання 1976 р.; про співпрацю в боротьбі із забрудненням нафтою та іншими шкідливими речовинами в надзвичайних випадках 1976 р.; про захист від забруднення з наземних джерел 1980 р. тощо [9].

Враховуючи сучасні тенденції, в 2003 р. було ухвалено новий Протокол Регіонального центру REMPEC. Тепер його виконання включає рішення не лише технічних і фінансових проблем, але й проблем, пов'язаних з відмінностями в економічних системах і пріоритетах, встановлених зацікавленими прибережними державами [10]. Так були виправлені та уточнені мета і функції Центру REMPEC.

Новий Протокол включає конкретні надзвичайні механізми дій прибережних держав та інші заходи для запобігання і боротьби в разі забруднення даного регіону (ст. 4); моніторинг і співпраця в проведенні відновлювальних і утилізаційних операцій в разі попадання небезпечних і шкідливих речовин в морське середовище для зменшення шкоди (ст. 5 – 6); поширення та обмін інформацією (ст. 7); інструкції і порядок звітних процедур та обов'язкового інформування Регіонального центру (ст. 8 – 9); оперативні і надзвичайні заходи, які мають бути прийняті в разі інциденту, що викликав забруднення морського середовища (ст. 10 – 11) та ін.

Досить важливим є вивчення та облік існуючих моделей і форм співпраці при модифікації і розвитку причорноморської співпраці. На нашу думку, необхідний аналіз існуючих моделей регіональної співпраці з охорони морського середовища і систематизація укладених правових документів.

При використанні або перенесенні досягнень інших регіонів в галузі захисту морського середовища на причорноморський регіон, слід враховувати такі обставини: економічні і політичні, причому як зовнішньополітичні, так і внутрішні (ми їх розглядати не будемо); екологічні і географічні; правові. На двох останніх зупинимося детальніше.

Проте слід зазначити ще один чинник: хронологічний. Гельсінкська та Барселонська моделі були сформовані значно раніше, ніж Бухарестська. Абсолютно іншою була система універсальної співпраці з охорони морського середовища від забруднення на момент висновку Бухарестської конвенції. На наш погляд, певною мірою Гельсінкська і Барселонська моделі були направлені на компенсацію недоліків і пропусків саме універсальної системи співпраці із захисту морського середовища у той період. Оскільки ситуація значно змінилася, при вдосконаленні співпраці в рамках Бухарестської конвенції необхідно враховувати діючі механізми співпраці з охорони морського середовища

від забруднення, і не дублювати їх, а максимально адаптувати до особливостей Чорного моря. Як уже наголошувалося, це не стосується захисту середовища від забруднення з наземних джерел – тут пріоритет залишається за регіональною співпрацею. Це також стосується управління використання живими ресурсами Чорного моря.

При здійсненні регіональної співпраці із захисту морського середовища пріоритет повинен надаватися співпраці із захисту від забруднення, перш за все, з наземних джерел, оскільки в цій галузі найскладніше забезпечити універсальне регулювання. Тому важливим є внесення змін до Протоколу про захист Чорного моря від забруднення з джерел, що знаходяться на суші для підвищення його ефективності. Слід мати на увазі, що мова повинна йти не лише про правові заходи, але й про погоджену політику, оскільки ці джерела забруднення знаходяться на території держав, і забезпечити дію регіональних норм, контроль за ними можливо тільки за допомогою імплементаційних механізмів.

Причому, на наш погляд, мова повинна йти не лише про правові заходи. Важливим, а швидше пріоритетним елементом співпраці через характер джерела забруднення, мають бути організаційна і технічна співпраця, спільне фінансування природоохоронних проєктів на території окремих причорноморських держав, що вимагають значних фінансових витрат (очисні споруди, перепрофілювання підприємств). Тому в рамках цього напрямку співпраці необхідно передбачати створення фонду фінансування проєктів, забезпечення залучення кредитних засобів під певні гарантії. Необхідно передбачити механізми прямого фінансування проєктів із зменшенням кількості ланок і, відповідно, контроль за ними. Тому залучення до співпраці Євросоюзу є важливим чинником посилення саме цієї складової співпраці.

Оскільки наземні джерела забруднення часто мають дифузійний характер, необхідним є залучення до співпраці як самостійного суб'єкта місцевої влади, ефективніше, ніж державні структури впливають на діяльність невеликих, як правило побутових джерел забруднення. Тому висловлювана ідея про створення єврорегіону на базі прибережних адміністративних одиниць причорноморських держав є сповна обгрунтованою.

Наступний рівень співпраці із запобігання забруднення з наземних джерел (як і будь-яких інших) це імплементація положень Конвенції і Протоколів на внутрідержавному рівні. Слід зазначити, що кожна держава самостійно вирішує, яким чином воно імплементує міжнародні норми. Тому чи буде це закон про прибережну зону моря, проект якого давно обговорюється, або зміни до Водного кодексу – не має значення. Головне, щоб це були чіткі і конкретні імперативні правила, механізм дотримання якими забезпечувався наявністю ефективних органів влади. Однак є досить корисною підготовка модельних законів, наприклад, про прибережну зону, в рамках чорноморської співпраці, чим можна досягти гармонізації національного законодавства, прискорити процес його прийняття і підвищити його ефективність. Досить значимим є проведення досліджень ефективності імплементації положень Бухарестської конвенції у всіх державах-учасниках Бухарестської конвенції на основі єдиної методології з виявленням проблемних аспектів імплементації і пошуку шляхів їх подолання в рамках регіональної співпраці.

Через політичні особливості більшості причорноморських держав реалізація навіть ідеальних законів знаходиться під великим сумнівом. Через це велике значення слід відвести ролі громадянського суспільства. Причому бажано чітко визначити соціальну групу, зацікавлену, у тому, числі й економічно, в ефективності заходів щодо захисту морського середовища від забруднення з наземних джерел, що надають негативну дію саме в прибережній смузі. На наш погляд, це власники рекреаційних об'єктів, розташованих на березі моря. Саме вони максимально зацікавлені в чистоті моря. На сьогодні це і політики центрального і місцевого рівня, і чиновники, і середній бізнес. Вони іманентно не є прибічниками екологічного руху, і, як правило, не об'єднані, але матеріально зацікавлені в результаті діяльності об'єктів, що належать їм, і представляють сильне лобі, перш за все, на місцевому, і в ряді випадків на загальнодержавному рівні. Можливо, було б корисно передбачити заходи щодо їх інформування про Конвенцію 1992 р., Протокол про захист Чорного моря від забруднення з джерел, що знаходяться на суші, правові заходи з охорони прибережної смуги моря, стимулювання створення громадських організацій, сприяння їх екологічній спрямованості. Підстави для цього дає аналіз впливу на цю сферу катастрофи в Керченській протоці в 2007 р. і наслідки повені в Карпатах для рекреаційного бізнесу в 2008 р.

Література:

1. Регіональна співпраця із захисту морського середовища включає декілька конвенцій, присвячених таким морям: Середземному (Барселона, 1976 р.), Балтійському (Хельсінкі, 1974-1992 рр.), Чорному (Бухарест, 1992 р.), Північному (1983 р.), а також Північно-Східній Атлантиці (Париж, 1992 р. – Конвенція про захист морського середовища в районі Північно-Східної Атлантики, Париж, 22 вересня 1992 р.)
2. Короткий Т. Р. Международно-правовая охрана окружающей природной среды. Лекция 22 // Экологическое право Украины: Курс лекций / Под ред. И. И. Каракаша. – Одесса: Латстар, 2001. – 478 с. – С. 468.
3. Курс международного права. В 7 т. – М.: Наука, 1992. – Т. 5. Отрасли международного права. – С. 112.
4. Колодкин А. Л., Гуцуляк В. Н., Боброва Ю. В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. – М.: Статут, 2007. – С. 345.
5. Сапожников В. И. и др. Охрана морской среды (правовые и экономические аспекты). – К.: Наукова думка, 1984. – С. 47.
6. Конвенція про охорону морського середовища і прибережних зон південно-східної частини Тихого океану 1981 г.; Регіональна конвенція з охорони морського середовища Червоного моря та Аденської затоки 1982 г.; Конвенція про охорону та освоєння морського середовища Великого Карибського району 1983 р. та ін.
7. Короткий Т. Р. Международно-правовая охрана морской среды от загрязнения с судов: Монография. – Одесса: Латстар, 2002. – С. 117.
8. Сперанская Л. В. Международно-правовая охрана морской среды. – М.: Наука, 1976. – С. 95.
9. Колодкин А. Л., Гуцуляк В. Н., Боброва Ю. В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. – М.: Статут, 2007. – С. 346.
10. Protocol concerning Cooperation and Preventing Pollution from Ships and, in Cases of Emergency, Combating Pollution of the Mediterranean Sea. Malta, 2003 / Introduction by Rear Admiral R. Patruño, Director REMPEC. – P. 4.