

## ЕКОЛОГІЧНИЙ ІМПЕРАТИВ У МОРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

### ECOLOGICAL IMPERATIVE IN MARITIME ACTIVITIES: SOME ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

Бабін Б.В., д.ю.н., професор, професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства факультету міжнародних відносин Національний авіаційний університет

У статті означено сучасний стан програмного довгострокового регулювання екологізації морської діяльності в Україні та деякі аспекти організаційного забезпечення адміністрування дотримання екологічного імперативу при її провадженні. Акцентовано увагу на тому, що сучасні екологічні виклики стають дедалі значнішими, а екологічний імператив, як сукупність вимог та правил охорони навколишнього середовища, отримує усе більшої підтримки законодавців та урядів через створення правових норм та розробку кращих управлінських практик з метою ефективного забезпечення збереження та охорони морів, океанів та приморських регіонів. Відзначено вагомий екологічний ризик, пов'язаний з тимчасовою окупацією та дією режиму воєнного стану в Україні. Охарактеризовано положення Морської доктрини України на період до 2035 року, Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року, Морської природоохоронної стратегії України, Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Підкреслено необхідність оновлення їх норм з урахуванням наслідків пандемії COVID-19 та дію надзвичайних правових режимів в Україні (зокрема режиму воєнного стану) та застосування при цьому комплексного підходу, а також початку поступової модернізації усієї системи морського законодавства України. Дійдено до висновку про те, що за достатньо якісно розробленого та сформованого програмного регулювання впровадження екологічного імперативу у морську діяльність в Україні, забезпечення ефективного організаційного механізму його дотримання в умовах дії режиму воєнного часу є утрудненим, враховуючи інтенсивність бойових дій та тимчасову окупацію значних територій та акваторій України. При цьому відзначено необхідність проведення окремих заходів (за умов забезпечення безпеки їх здійснення) зі збирання доказової бази, зокрема докладного документування спричиненої шкоди, порушення кримінальних та адміністративних проваджень в українських судах, формування виваженої та підкріпленої доказами позиції для початку розгляду справ у міжнародних судових інституціях та подання відповідних матеріалів до спеціалізованих міжнародних природоохоронних організацій.

**Ключові слова:** морська діяльність, публічне адміністрування, сталий розвиток, морська доктрина, екологічний імператив, захист морського середовища, попередження забруднення, прибережна держава.

The current state of the program long-term regulation of the ecologization of maritime activities in Ukraine and some aspects of organizational support for the administration of compliance with the ecological imperative during its production have been defined in the article. The attention has been focused on the fact that the modern ecological challenges are becoming more significant, and the ecological imperative, as a set of environmental requirements and rules, is getting more support from legislators and governments through the creation of legal norms and the development of the best management practices in order to effectively ensure the conservation and protection of seas, oceans and coastal regions. The significant environmental risks have been noted, associated with the temporary occupation and the action of the regime of martial law in Ukraine. The provisions have been described of the Maritime doctrine of Ukraine for the period up to 2035, the Strategy for the development of seaports of Ukraine for the period up to 2038, the Strategy of maritime nature protection of Ukraine, the Strategy of de-occupation and reintegration of the temporarily occupied territories of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol. The need to update their norms has been emphasized, taking into account the consequences of the pandemic COVID-19 and the operation of emergency legal regimes in Ukraine (in particular the regime of martial law) and the use of an integrated approach, as well as the beginning of the gradual modernization of the entire system of maritime legislation of Ukraine. It has been concluded that with a sufficiently well-developed and formed program regulation of the implementation of the ecological imperative into maritime activities in Ukraine, ensuring an effective organizational mechanism is difficult for its observance in the conditions of the regime of martial law, taking into account the intensity of hostilities and the temporary occupation of significant territories and areas of water of Ukraine. At the same time, it has been noted the need to carry out certain measures (under the conditions of ensuring the safety of their implementation) to collect the evidence base, in particular, detailed documentation of the caused damage, the initiation of criminal and administrative proceedings in Ukrainian courts, the formation of balanced and evidence-backed position for starting proceedings in international judicial institutions and submitting relevant materials to the specialized international environmental organizations.

**Key words:** maritime activity, public administration, sustainable development, maritime doctrine, ecological imperative, protection of the maritime environment, prevention of pollution, coastal state.

Інтенсивне використання та виснаження природних ресурсів, зростаюче антропогенне забруднення навколишнього середовища обумовлюють поступове настання глобальної екологічної кризи. Держави, постаючи перед проблемами забруднення морів, океанів та атмосфери, вживають заходів на національному рівні, об'єднуються для колективної протидії екологічним загрозам в окремих морських регіонах, погоджують правові стандарти та кращі практики для збереження та охорони морського біологічного різноманіття, протидії глобальному потеплінню через використання альтернативних видів палива для суден. Сучасні екологічні виклики стають дедалі значнішими, а екологічний імператив, як сукупність вимог та правил охорони навколишнього середовища, отримує усе більшої підтримки законодавців та урядів: ними створюються правові норми та управлінські практики з метою

кращого забезпечення збереження та охорони морів, океанів та їх узбережжя. Україна не є виключенням: сучасний правовий базис морської діяльності зазнає поступового оновлення, морські відносини все частіше потрапляють до кола уваги керівництва держави, а збільшення флоту поступово стає мейнстрімом національної морської політики. Кризові умови поточного десятиліття виявили значне коло питань організаційно-правового забезпечення здійснення морської діяльності в Україні, обумовили підвищення актуальності різноманітних аспектів забезпечення її екологічності, пошуку ефективних рішень та механізмів для створення якісної системи її публічного адміністрування, заснованого на екологічному підході. Широкомасштабна агресія РФ зупинила розпочату роботу та обумовила настання беспрецедентних за масштабами екологічних збитків і пошкоджень природних біосистем,

що додалися до тих, яких уже було спричинено Українській державі з 2014 року. Як уявляється, для повоєнного відновлення України екологічний імператив стане одним з визначних та має скерувати багато зусиль на поступове відновлення природного середовища країни у цілому та її прибережних морських просторів зокрема.

Тематика протидії забрудненню та підтримання морської екологічної рівноваги часто потрапляє до кола інтересів науковців-практиків (О.О. Балобанов, Б.В. Буркинський, І.В. Дмитриченко, О.П. Єлсазаров, Т.Р. Короткий, Н.С. Лисенко, Б.А. Мельникович, О.В. Тимченко, В.В. Серафімов, В.С. Сергійчик, А.О. Ярова тощо), але, враховуючи час підготовки та публікації їх досліджень, у них об'єктивно не охарактеризовано сучасний стан публічного адміністрування захисту та збереження морського середовища в Україні. У зв'язку з цим, метою даної статті обрано визначення поточного стану правового регулювання та організаційних зусиль щодо забезпечення та впровадження екологічного імперативу до системи публічного адміністрування морської діяльності в Україні – від розробки нових нормативних документів до правозастосовної і організаційної практики на національному та міжнародному рівні, і, завдяки цьому, формування підґрунтя для оновлення сучасної морської доктрини держави.

Забруднення морського середовища на теперішній час є однією з найважливіших економічних та соціальних проблем для будь-якої прибережної країни, а викиди з суден визнано одним з основних видів забруднення атмосферного повітря. За визначенням, що надається у Морській доктрині України на період до 2035 року [1] (далі – Морська доктрина), морська діяльність охоплює, зокрема, діяльність у сферах екології і захисту моря. Спеціальне позначення та у цілому значно більша увага, присвячена екологізації морської діяльності у цьому документі довгострокового планування морської та морегоподарської діяльності у порівнянні з редакцією 2009 р., обумовлена дедалі збільшуваним антропогенним «тиском» на морські екосистеми, необхідністю особливого підкреслення важливості їх збереження та цінності для майбутніх поколінь. На підтвердження цього у Морській доктрині зазначається, що екологічний стан Азовського і Чорного морів залишається вкрай незадовільним, обсяги скидання забруднюючих речовин лише на території України щороку сягають близько 350 тис. тонн. Рівень забруднення морської води в окремих акваторіях прибережної смуги перевищує гранично допустимі концентрації нафтопродуктів, фосфору та фенолів у середньому у п'ять разів, що спричиняє загибель тварин і рослин (розділ «Сучасний стан сфери морської діяльності»). Також відзначається про необхідність зменшення обсягу викидів забруднюючих речовин у результаті застосування сучасних технологій, оптимізації структури енергоспоживання, збільшення частки відновлюваних джерел енергії, використання альтернативних видів рідкого та газового палива під час провадження морегоподарської діяльності (розділ «Розвиток науково-технічного потенціалу»).

На теперішній час зазначені екологічні ризики засвідчують тенденції до значного зростання через широкомасштабне російське вторгнення та спричинені ним нові загрози морським екосистемам, пов'язані з нищівним впливом на прибережні акваторії та екологічну ситуацію у регіоні у цілому. Це підкреслено, зокрема, в екологічному бюлетені про екологічні наслідки російського вторгнення в Україну, який підготовлено Обсерваторією конфліктів та довіклія спільно з Екологічною мережею «Зой» і виконано за підтримки Програми ООН з навколишнього середовища у межах діяльності з моніторингу екологічної ситуації в Україні [2]. Авторами бюлетеню пропонується ряд заходів з документування та перших кроків, що можуть допомогти уже зараз сформулювати візію майбутнього екологічного відновлення країни, зокрема, через 1)

мінімізацію шкоди прибережним та морським оселищам, 2) спрямування посиленої підтримки на виявлення шкоди, 3) нанесення на карту та визначення місцезнаходження небезпечних затонулих суден, та 4) картографування джерел забруднення на суші з життєм відповідних заходів.

Зазначені негативні тенденції відзначені також й у Національному звіті «Стан біологічних угруповань українського сектору екосистеми Чорного моря у 2021–2022 роках», підготовленому фахівцями Інституту морської біології НАН України на виконання Бухарестської конвенції про захист Чорного моря від забруднення 1992 р. [3]. Таким чином, екологічний імператив морської та пов'язаних з нею видів діяльності, значно актуалізований з 2014 р. та незаконної анексії територій і прибережних акваторій України, на теперішній час набуває виняткового значення і очікувано буде одним з провідних під час повоєнного відновлення держави.

Маємо відзначити, що а) запобігання забрудненню морського середовища, проведення ефективного екологічного моніторингу; та б) досягнення стану морського природного середовища у територіальному морі та у виключній (морській) економічній зоні України, яке відповідає поняттю «добрий екологічний стан» у розумінні Рамкової Директиви Європейського Союзу про морську стратегію, і підтримання такого стану в довготривалій перспективі визначені у Морській доктрині серед національних інтересів України на морі. При цьому, особливим чином підкреслено важливість екологічного складника у розділі Морської доктрини, що стосується розвитку приморських територій, як найбільш чутливих і залучених до діяльності, внаслідок якої підвищується негативний вплив на морське середовище. Проте механізми протидії сучасним викликам та загрозам, що постали перед Українською державою у зв'язку з гуманітарною кризою у мореплаванні, спричиненою пандемією COVID-19, а також агресією РФ та, як наслідок, введенням в Україні режиму воєнного стану, у Морській доктрині не відображені. Це, зважаючи на глобальність наслідків пандемічної кризи та важливість створення правового базису для функціонування морської галузі під час дії надзвичайних правових режимів в Україні, обумовлюють необхідність актуалізації норм Доктрини.

В іншому програмному документі морської галузі – Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року [4] – екологічний аспект функціонування української портової системи відзначено стосовно забезпечення її екологічної безпеки через впровадження відповідних технологій, норм та стандартів, а також щодо створення інфраструктури для можливості приймання та обслуговування суден, які використовують зріджений газ як суднове паливо. При цьому, кількість положень екологічного спрямування у Стратегії є значно меншою, ніж у Морській доктрині, що має бути враховане під час оновлення цього документа, особливо зважаючи на те, що для прибережних держав (держав портів) екологічні загрози тут є досить вагомими через значні забруднення портових акваторій, територій та повітря портових міст, що вимагає пошуку ефективних та позбавлених корупційних ризиків механізмів публічного адміністрування.

Слід позитивно оцінити ухвалену у 2021 р. спеціальну Морську природоохоронну стратегію України [5], якою визначено головні засади розвитку морської природоохоронної політики держави на виконання вимог Угоди про асоціацію 2014 р. [6], але відсутність її оновлення відповідно до складеної на теперішній час ситуації (режим воєнного стану, наслідки пандемії COVID-19) та припинення дії, зокрема, двостороннього Договору між Україною та РФ щодо співробітництва у використанні Азовського моря і Керченської протоки [7], який згадується у документі, ставить на порядок денний необхідність перегляду її норм. Крім того, у затвердженій Указом Президента

України від 24.03.2021 р. № 117/2021 Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя [8] передбачено окремий розділ «Екологічна політика», де підкреслено, що «Україна вживає заходів для продовження здійснення моніторингу навколишнього природного середовища на тимчасово окупованій території, зокрема, ... морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, стану навколишнього природного середовища, та фіксування фактів екологічних правопорушень і злочинів». Також Кабінетом Міністрів України було затверджено План заходів з реалізації цієї Стратегії [9], який оновлено на початку квітня 2023 р., а внесення змін до самої Стратегії очікується упродовж поточного року. Отже, правовий базис для впровадження екологічного імперативу в Україні створено, а значна увага, що йому приділяється у документах перспективного програмного регулювання свідчить про сприйняття відповідних європейських та глобальних стандартів і кращих практик управління, базованих на Цілях сталого розвитку ООН і враховують, зокрема, Ціль 14 «Збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку» [10]. При цьому, важливим є комплексний підхід до оновлення цих правових інструментів та поступова модернізація усієї системи морського законодавства України, враховуючи сформовані наукові пропозиції та кращий зарубіжний досвід управління морською та морегосподарською, зокрема портовою, діяльністю.

За визначенням, наведеним у Морській доктрині, морська діяльність охоплює, крім уже згаданої сфери екології і захисту моря, також торговельне мореплавство, морський транспорт, суднобудування, військово-морську діяльність, використання водних біоресурсів та інших ресурсів моря, туристичну та рекреаційну діяльність. І кожен з цих видів діяльності, у свою чергу, пов'язаний з необхідністю дотримання екологічних норм, правил та стандартів, що до них застосовуються, і який також підлягає періодичному перегляду. У сфері судноплавства дотриманню екологічного імперативу сприяє система контролю держави порту, здійснюваного в Україні відповідно до регіонального Чорноморського меморандуму 2000 р. [11] та Правил контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства, затверджених наказом Міністерства транспорту України від 17.07.2003 р. № 545 [12], якими передбачено, зокрема, необхідність повідомлення Адміністрацією судноплавства компетентних органів Міністерства екології та природних ресурсів України для проведення ними розслідування та притягнення до відповідальності винних осіб згідно з чинним законодавством якщо внаслідок огляду судна отримані дані про скидання ним шкідливих речовин у портах, біля віддалених від берега терміналів або у територіальному морі України (п. 2.2.13). При цьому, через корупційні ризики, що супроводжували роботу системи екологічного контролю у морських портах України, на початку 2020 р. було ліквідовано дві морські екологічні інспекції [13]. Це стало черговим етапом реформування державного адміністрування природоохоронної сфери держави та тимчасовим перерозподілом функцій територіальних органів Державної екологічної інспекції

України на шляху побудови оновленої системи ефективного публічного адміністрування, забезпечення надійного виконання екологічної функції сучасної Української держави шляхом здійснення контрольних-наглядових процедур у морських портах [14, р. 31].

Наднаціональний рівень правових та організаційних зусиль з протидії забрудненню морського середовища у цілому, а також в аспекті екологічних загроз окупації територій України державою-агресором представлений значним блоком нормативного регулювання різного рівня: від всесвітніх угод до спеціальних резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, Міжнародної морської організації (далі – ІМО), Програми ООН з довкілля тощо. Початок терористичної збройної російської агресії у 2022 р. актуалізував екологічні ризики, про що було зазначено у заяві за результатами проведення позачергової сесії Ради ІМО (С/ES.35) для обговорення впливу на судноплавство та моряків ситуації в Чорному та Азовському морях у березні 2022 р. [15]. Зокрема ІМО було засуджено початок агресії, порушення територіальної цілісності України як держави-члена ООН, а також напади на торговельні судна та підкреслено, що це загрожує безпеці судноплавства та морського середовища в регіоні.

Широкомасштабні воєнні дії, обстріли газо- та нафтовидобувних платформ у Чорному морі, аварійні події з суднами та воєнними кораблями, іншими воєнними пристроями і зростаючі неконтрольовані забруднення з анексованих територій та акваторій чинять постійний негативний вплив на природне середовище Чорного та Азовського морів, знижують тендітний тваринний та рослинний світ цих акваторій, що є значно віддаленими від інших морських просторів, мають обмежені здатності до самовідновлення і потребують особливого захисту. На жаль, на теперішній час міжнародні судові та адмініструючі механізми не в змозі забезпечити необхідного швидкого реагування на екологічні проблеми регіону, притягнення держави-агресора до відповідальності за, у т.ч. екологічні, злочини стосовно України, тому актуальною залишається внутрішньодержавна робота з докладного документування спричиненої шкоди, порушення кримінальних та адміністративних проваджень в українських судах, формування виваженої та підкріпленої доказами позиції для початку розгляду справ у міжнародних судових інституціях з залученням визнаних фахівців у сфері охорони природного середовища та морського права, економіки та захисту прав людини, спрямування зібраних підтверджень протиправних дій воєнних та управлінських утворень РФ на окупованих територіях щодо природних ресурсів України до міжнародних спеціалізованих природоохоронних організацій, а також створення міждержавних проєктів для оцінки шкоди морським просторам України, виділення необхідного для їх роботи фінансування та забезпечення безпеки учасників.

Таким чином, за достатньо якісно розробленого та сформованого програмного регулювання впровадження екологічного імперативу у морську діяльність в Україні, забезпечення ефективного організаційного механізму його дотримання в умовах дії режиму воєнного часу є утрудненим, враховуючи інтенсивність бойових дій та тимчасову окупацію значних територій та акваторій України, але окремі заходи все ж мають здійснюватися за умов забезпечення їх безпеки, адже природа схильна до відновлення, а спричинені їй збитки не мають бути прощені та забуті.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Морська доктрина України на період до 2035 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 7.10.2009 р. № 1307 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1108). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-#Text> (дата звернення: 30.04.2023 р.).
2. Прибережне та морське середовище. *Conflict and Environment Observatory*. URL: <https://ceobs.org/екологічний-бюлетень-щодо-війни-в-укр/#5> (дата звернення: 25.04.2023 р.).
3. Науковці Академії підготували звіт про біологічне різноманіття Чорного моря. *Національна академія наук України*. URL: <https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=9588> (дата звернення: 25.04.2023 р.).

4. Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 548-р (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1634-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-2013-r#Text> (дата звернення: 26.04.2023 р.).
5. Морська природоохоронна стратегія України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.10.2021 р. № 1240-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 82. Ст. 5280.
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 26.04.2023 р.).
7. Про припинення дії Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки: Закон України від 24.02.2023 р. *Офіційний вісник України*. 2023. № 34. Ст. 1781.
8. Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, затверджена Указом Президента України від 24.03.2021 р. № 117/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 26. Ст. 1255.
9. План заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.09.2021 р. № 1171-р (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 4.04.2023 р. № 288-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1171-2021-r#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).
10. Ціль 14. Збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку. URL: <https://www.sd4ua.org/wp-content/uploads/2017/10/14.-Zabezpechennya-zhyttya-pid-vodoyu.pdf> (дата звернення: 26.04.2023 р.).
11. Меморандум про взаєморозуміння щодо контролю державою порту у Чорноморському регіоні, 2000. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_441#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_441#Text) (дата звернення: 27.04.2023 р.).
12. Правила контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства, затверджені наказом Міністерства транспорту України від 17.07.2003 р. № 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0353-04#Text> (дата звернення: 27.04.2023 р.).
13. Про ліквідацію територіального та міжрегіонального територіального органу Державної екологічної інспекції: постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.2020 р. № 39. *Офіційний вісник України*. 2020. № 12. Ст. 498.
14. Serafimov V. Supervision (control) in the sphere of marine environment protection in Ukraine: new institutional transformations. *Lex Portus*. 2020. № 1. P. 23–36. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.1.2020.2>
15. Council, 35th Extraordinary Session (C. ES 35). IMO Extraordinary Council Session held to discuss the impacts on shipping and seafarers of the situation in the Black Sea and Sea of Azov. *International Maritime Organization*. URL: [https://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/Pages/Council,-35th-Extraordinary-Session-\(C-ES-35\)\).aspx](https://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/Pages/Council,-35th-Extraordinary-Session-(C-ES-35)).aspx) (дата звернення: 27.04.2023 р.).