

**ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СУЧАСНИХ ДОГОВІРНИХ МЕХАНІЗМІВ
РЕГЛАМЕНТАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА ДЕРЖАВ ІЗ СУДНОПЛАВНОГО
ВИКОРИСТАННЯ ОСНОВНИХ МІЖНАРОДНИХ РІК ЄВРОПИ:
ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ**

У статті розглянуто особливості сучасних міждержавних договорів щодо судноплавного використання основних міжнародних рік та міжнародних річкових басейнів Європи. Проаналізовано проблеми, притаманні відповідним договірним механізмам, окреслено перспективи їхнього вирішення, передусім – з точки зору національних інтересів України.

Ключові слова: міжнародна ріка, міжнародний річковий басейн, міжнародний договір, суднопластво, Євразійські транспортні коридори.

Кулько А. В. Перспективы совершенствования современных договорных механизмов регламентации сотрудничества государств по судоходному использованию основных международных рек Европы: значение для Украины.

В статье рассмотрены особенности современных межгосударственных договоров по судоходному использованию основных международных рек и международных речных бассейнов Европы. Проанализированы проблемы, присущие соответствующим договорным механизмам, очерчены перспективы их решения, прежде всего – с точки зрения национальных интересов Украины.

Ключевые слова: международная река, международный речной бассейн, международный договор, судоходство, Евразийские транспортные коридоры.

Kulko A. V. Prospects for the development of modern treaty mechanisms regulating states' cooperation on the navigational use of major international rivers of Europe: importance for Ukraine.

The paper deals with the characteristics of the modern treaties regulating the states' cooperation on the navigable use of major international rivers and river basins of Europe. The problems of the relevant mechanisms and the prospects for their solution, ultimately – regarding the interests of Ukraine are analyzed.

Keywords: international river, international river basin, international treaty, navigation, Euro-Asian transport corridors.

Європа як глобальний географічний регіон характеризується наявністю великої кількості міжнародних рік та міжнародних річкових басейнів (МРБ), а також порівняно високим рівнем забезпеченості водними ресурсами. З 250 МРБ світу в Європі розташовано близько 70. Найбільшими з них є басейни Дунаю, Дніпра, Рейна, Ельби, Сіверського Дінця, Неману [1]. Міжнародні ріки Європи активно використовуються як джерело води та рибних ресурсів для населення і господарства, для вироблення електроенергії; на їхніх берегах розташовані сотні великих міст, серед яких чимало мегаполісів [2; с. 3]. Не менш важливим аспектом використання цих транскордонних водотоків є суднопластво. При цьому найбільше навігаційне значення серед міжнародних рік Європи мають Рейн, Дунай та їхні притоки: перша з указаних транспортних артерій є найнавантаженою рікою світу у перевезеннях вантажів, а басейн Дунаю охоплює території більшої кількості держав, аніж басейн будь-якої іншої ріки на Землі – дев'ятнадцяти [3].

Суперечності держав Європи (політичні, економічні, геостратегічні) у питаннях навігаційного використання міжнародних рік та МРБ призвели до відсутності відповідних міжнародних договорів регіонального рівня. Хоча, безперечно, потреба в їхньому укладенні є нагальною: вона зумовлена розвитком технологій у транспортній сфері, формуванням трансконтинентальних транспортних коридорів, частинами яких є транскордонні водотоки європейського регіону. Втім й існуючі міждержавні договірні механізми, що регулюють відносини щодо суднопластва на основних міжнародних ріках та їхніх притоках, характеризуються цілим рядом недоліків.

Зазначені обставини зумовлюють необхідність проведення подальших наукових розробок щодо перспектив удосконалення сучасних міжнародних договорів із судноплавного використання міжнародних рік та МРБ Європи, в тому числі і вітчизняною наукою міжнародного права: при

тому, що міжнародні ріки України є важливою складовою трансконтинентальних транспортних коридорів, ґрунтовні комплексні дослідження відповідних проблем наразі відсутні.

Як зазначалось, найбільше значення з-поміж міжнародних рік європейського регіону з точки зору судноплавства належить Рейну. Чинна Мангеймська конвенція про режим судноплавства на Рейні 1868 р. гарантує свободу судноплавства для всіх держав – як прибережних (Швейцарії, Німеччини та Нідерландів), так і неприбережних [4]. Відповідно до ст. 1 судноплавство на Рейні і його гірлах від витoku поблизу Базеля до відкритого моря має бути вільним для суден усіх держав для перевезення товарів та осіб за умови, що вони відповідають положенням, які містяться в цій Конвенції, і заходам, спрямованим на забезпечення безпеки. Жодні інші обмеження, не пов'язані з указаними положеннями, заборонені. При цьому ріки Лек і Ваал вважаються частиною Рейну.

Щоправда, говорити про закріплення Конвенцією принципу свободи судноплавства на Рейні не доводиться, адже заходи, про які йдеться у ст. 1, створюють ряд суттєвих труднощів для проходу суден неприбережних держав. Наприклад, право видачі документів, необхідних для здійснення судноплавства, надане виключно прибережним державам.

Нині до нормативно-правового механізму регламентації співробітництва держав з навігаційного використання Рейну належать Конвенція про сертифікати судноводіїв на Рейні 1922 р., Додаткові Протоколи до Конвенції про режим судноплавства на Рейні – Протокол № 1 1972 р., Протоколи № 2 та № 3 1979 р., Протокол № 4 1989 р. [5] У 1963 р. була прийнята Страсбурзька конвенція, що внесла зміни до Конвенції 1868 р., пристосувавши її положення до нових умов, пов'язаних із процесами європейської інтеграції та розвитком річкових перевезень у регіоні.

Наявність достатньо великої кількості нормативно-правових актів з питань навігаційного використання Рейна пояснюється тим, що протягом кількох десятиліть (1960–1980-ті рр.) зміни договірної механізму регламентації судноплавства на річці були предметом запеклої боротьби між Центральною комісією судноплавства на Рейні (ЦКСР) та органами Європейського економічного співтовариства (ЄЕС). Останні прагнули до максимальної лібералізації умов перевезень для суден держав-членів та контролю за участю у таких перевезеннях суден третіх держав, тоді як щодо Рейна діяли норми, які забезпечували рівне право всіх держав світу на участь у міжнародних перевезеннях, а також відсутність стягнень судноплавних зборів, свободу у визначенні тарифів на перевезення.

У підсумку у Додатковому протоколі № 2 до Конвенції 1868 р. від 17.10.1979 р. було закріплено, що судна держав – членів ЦКСР повинні допускатися до перевезень пасажирів і вантажів між портами на Рейні та його притоках, а також на водних шляхах, які з'єднують Рейн з морем, на умовах, що визначаються Комісією. Протоколом передбачено, що участь цих суден у перевезеннях між портом, розташованим на Рейні чи на річках його басейну, і портом неприрейнської держави можлива лише на основі двосторонніх угод, які можуть бути укладені зацікавленими державами після консультацій з ЦКСР. Згодом в інтересах проведення спільної транспортної політики ЄЕС держави – члени Комісії розповсюдили режим, яким користуються їхні судна, на судна, що мають право нести прапор будь-якої держави – члена ЄЕС [6; с. 77–79]. Водночас відповідно до наступних додаткових протоколів до Конвенції плавання суден третіх держав (тобто тих, що не є членами ЄС), у тому числі й України, на Рейні, Майні, Мозелі та Некарі вкрай обмежене, про вільний доступ не може бути й мови. Це створює практично непереборні перешкоди для доступу до ринків рейнського басейну та участі суден під прапором держав – нечленів ЄС у вантажоперевезеннях по лінії Рейн-Майн-Дунай.

Для України ситуація ускладнюється й тим, що відповідно до ст. 4 Мангеймської конвенції умови перевезень вантажів і пасажирів суднами, які не відносяться до рейнського судноплавства між будь-яким пунктом на Рейні або його притоках і пунктом на території третьої держави, повинні бути визначені в угодах між такою третьою державою і відповідною прирейнською державою. Далеко не всі держави, що не є членами ЄС, але пов'язані з Рейном внутрішніми водними шляхами, уклали такі угоди з усіма прирейнськими державами [7; с. 6] (серед таких третіх держав й Україна, яка уклала угоду про судноплавство на внутрішніх водних шляхах лише з Німеччиною) [8; с. 826]. За відсутності угоди зацікавлена прирейнська держава сама вирішує, допускати чи не допускати такого роду перевезення у свої рейнські порти [7; с. 7].

Крім обмежень Мангеймської конвенції, а також вимог законодавства ряду держав Європейського Союзу та його інституцій, що стали жорсткішими внаслідок розширення Євросоюзу на Схід в 2004 і 2007 рр., існують інші значні перешкоди для плавання суден східноєвропейських держав, у тому числі й України на ділянках міжнародних рік, які відносяться

до території ЄС, і не лише у басейні Рейна. Ці перешкоди пов'язані з технічними вимогами до суден, навігаційними та кваліфікаційними вимогами до членів екіпажів, проблемами взаємного визнання судових посвідчень та посвідчень судноводія (патентів капітана судна), приписами щодо чисельності складу екіпажу, часу його роботи і відпочинку тощо [9; с. 4].

Щоправда, у зв'язку з активним використанням можливостей каналу Рейн-Майн-Дунай ЦКСР здійснила ряд кроків у напрямку визнання судових свідоцтв та патентів судноводія, що видаються неприрейнськими державами [10]. Відповідно до Додаткового протоколу № 7 до Мангеймської конвенції документи, необхідні для плавання на Рейні, можуть видаватись не тільки прирейнськими, але й іншими договірними державами. Крім того, у Протоколі передбачене право ЦКСР визнавати судові свідоцтва та патенти, якщо вони видаються на основі аналогічних з рейнськими приписів [6; с. 77–79]. Привели до певних успіхів й зусилля Європейської економічної комісії ООН та Дунайської Комісії (міжнародної організації, діяльність якої присвячена питанням регулювання судноплавства на Дунаї), спрямовані на уніфікацію правил видачі таких документів та їхнє взаємне визнання, на Рейні, Дунаї та інших річках Європи.

Дунай є великою транспортною артерією і другою за довжиною (після Волги) річкою Європи (2873 км). Площа басейну Дунаю – близько 817 тис. кв. км, річка має понад 300 приток. До її басейну належать території 19 європейських держав. Однією з прибережних держав є Україна: саме на території нашої держави Дунай впадає у Чорне море, що перетворює його на глобальний транспортний шлях, який поєднує не лише Західну Європу зі Східною, Північною з Південною, а, що особливо важливо у сучасний період глобалізації, – і Європу з Азією [11; с. 20].

Відлік сучасного етапу правової регламентації міжнародних відносин з навігаційного використання ріки можна вести від моменту закінчення Другої світової війни: у 1945 р. розпочались активні переговори з укладення Конвенції про режим судноплавства на Дунаї, яка була підписана у Белграді 10.08.1948 р. [12; с. 32] Відповідно до Конвенції принцип свободи судноплавства для суден усіх держав застосовується до міжнародних перевезень з перетином кордонів і не поширюється на перевезення між портами однієї і тієї самої держави [7; с. 7]. У Конвенції закріплено і ряд інших важливих положень щодо судноплавства. Йдеться насамперед про зобов'язання придунайських держав підтримувати свої ділянки в судноплавному стані і покращувати умови судноплавства (ст. 3) та про встановлення порядку виконання гідротехнічних робіт для забезпечення належних умов судноплавства (ст. 4). При цьому план основних робіт щодо судноплавства складає Дунайська Комісія (ДК), вона ж надає консультації при виконанні робіт державами, а також встановлює єдину систему шляхової обстановки. У разі нездатності держави самостійно виконати вказані роботи вони передаються ДК (ст. 10), яка визначає умови їхнього проведення [13; с. 39].

Протягом перших десятиліть функціонування Дунайської Комісії організація стабільно виконувала свої завдання [14; с. 10]. Зокрема, була створена значна за обсягом система актів, присвячених дунайському судноплавству. Однак важкими ударами по судноплавству на Дунаї та діяльності ДК стали військовий конфлікт на теренах колишньої Югославії та санкції Ради Безпеки ООН 1990-х рр. Комісія стала заручницею складних міжнародних відносин в Європі. Це ще раз було наочно продемонстровано на прикладі ситуації з руйнуванням мостів через Дунай на югославській ділянці річки у 1999 р. після бомбардувань території Югославії військами НАТО. У цьому випадку Комісія не виконала своїх обов'язків, передбачених ст. 4 та ст. 10 Белградської конвенції, у зв'язку з нестачею адміністративних важелів. Лише у 2004 р. за участі ЄС судноплавство було відновлене, розпочався процес активного зростання перевезень на Дунаї, проте і досі судноплавство на багатьох ділянках можливе лише протягом 200 днів на рік.

Указані події стали наочною демонстрацією проблеми недостатньо ефективної правової регламентації судноплавства на Дунаї, яка залишається нерозв'язаною й досі. Ряд придунайських держав не виконують передбачених Конвенцією 1948 р. зобов'язань з підтримання своїх ділянок у судноплавному стані, не передають ДК пропозицій щодо складення Плану основних робіт. Остання ж відповідно до Конвенції 1948 р. не має необхідних у таких ситуаціях важелів впливу.

Наразі єдиний внутрішньо узгоджений договірний механізм регулювання співпраці держав щодо судноплавства на Дунаї відсутній. При цьому провідну роль у його формуванні відіграє Європейський Союз, членами якого є більшість придунайських держав (Німеччина, Австрія, Угорщина, Словаччина, Болгарія, Румунія) та держав басейну (Італія, Польща, Чехія, Хорватія) [15]. Постійне підвищення значення Європейського Союзу у регулюванні використання ресурсів Дунаю призводить до пропорційного зменшення не лише ролі окремих держав, а й Дунайської Комісії. Норми права ЄС як норми прямої дії мають пріоритет над внутрішнім

законодавством держав, у тому числі у сфері річкового судноплавства [16; с. 96]. Можна спостерігати процес нав'язування більш потужними інституціями, якими, безперечно, є основні органи Євросоюзу, правових норм, які вони впроваджують, Дунайській Комісії. Яскравим прикладом є процес гармонізації правил щодо свідоцтв судноводіїв, які введені в дію саме ЄС і до яких пристосовує свої правила ДК.

Викладене є значною проблемою для придунайських держав, які наразі не є членами Європейського Союзу, в тому числі і для України. Наша держава, українські перевізники та виробники вимушені дотримуватись тих правил судноплавства на Дунаї, які часто встановлюються інституціями Європейського Союзу без урахування їхніх інтересів. Зокрема, це стосується достатньо жорстких вимог до суден та судових документів.

Одним із шляхів вирішення вказаних проблем може стати прийняття нової редакції Конвенції про режим судноплавства на Дунаї 1948 р. замість чинної – застарілої та неефективної [17; с. 536]. 6 червня 2008 р. Комітет з її підготовки затвердив проект нової редакції Конвенції, робота над яким тривала понад 10 років [18]. Однак через існування невирішених протиріч її підписання постійно переноситься і досі не відбулося.

На думку автора, однією з ключових проблем, що має бути розв'язана у новій редакції Конвенції, є проблема пристосування організаційних засад роботи Дунайської Комісії до сучасних умов. Проект нової редакції Конвенції передбачає створення нового керівного органу ДК – Ради [19; с. 2]. У проекті дещо розширено формулювання щодо повноважень Комісії, які віднесені до компетенції власне Ради [19, с. 2–3]. Утім залишається невирішеною проблема нестачі у ДК адміністративних повноважень, наприклад, щодо заходів до держав, які не виконують робіт з підтримання своїх ділянок Дунаю у судноплавному стані, не подають пропозиції щодо складання плану основних робіт та не виконують інших обов'язків, передбачених конвенційними нормами та актами Комісії.

Іншим проблемним питанням є питання статусу актів ДК. Доцільним видається конвенційне закріплення положення про набуття рекомендаціями Комісії у сфері судноплавства характеру обов'язкових норм. При цьому при їхній розробці та закріпленні в інших правових актах ДК необхідно визначити, чи технічні норми будуть нормами прямої дії, чи вони повинні бути введені у національне законодавство держав – членів Комісії [20; с. 16–18]. На думку автора, раціональним є застосування саме другого підходу, з урахуванням особливостей ділянок Дунаю кожної прибережної держави [19; с. 6].

Актуальне завдання зі створення Євроазійських транспортних коридорів належної якості висуває на перший план питання про впровадження договірних механізмів регламентації співпраці держав із судноплавного використання не лише Рейну, Дунаю та їхніх приток, а й основні МРБ Європи загалом. Європейська угода про найважливіші внутрішні водні шляхи міжнародного значення 1996 р. являє собою перспективний план розвитку та будівництва мережі внутрішніх водних шляхів регіону. Однак, незважаючи на глобальний характер завдань, проголошених Угодою, її учасницями є менш, ніж половина європейських держав, а положення вказаного міжнародного договору присвячені вкрай обмеженому колу питань [21]. Недоліки існуючих договірних механізмів неодноразово розглядалися конференціями з питань транспорту високого рівня [22; с. 1–6], [23], [24].

Усе частіше лунають думки про те, що для підвищення ефективності міжнародних перевезень у внутрішньому водному сполученні в Європі і зростання їхньої привабливості для споживачів необхідно створити єдиний нормативно-правовий механізм. Він став би фундаментом спільного європейського простору внутрішніх водних шляхів і дозволив би узгодити весь комплекс правових, економічних та адміністративних питань, забезпечити дотримання прав держав, територіями яких проходять окремі ділянки мережі, інтереси міжнародного судноплавства і, в кінцевому рахунку, – взаємовигідне співробітництво прибережних держав та інших держав світу. Слушною видається і регламентація в єдиному акті порядку співпраці держав Європи із проведення гідротехнічних робіт, спрямованих на забезпечення належних умов судноплавства на внутрішніх водних шляхах континенту – із визначенням прав та обов'язків держав, механізмів реалізації проектів, спрямованих на розвиток навігації на міжнародних ріках та стабільне функціонування судноплавних рік і супутньої інфраструктури.

Крім того, створення єдиного нормативно-правового механізму дозволило би запобігти розробці окремими державами односторонніх та багатосторонніх актів, що мають на меті посилення жорсткості існуючих режимів судноплавства щодо наявних водних шляхів, а також актів, що обмежують міжнародне судноплавство на штучних внутрішніх водних шляхах

міжнародного значення. На нашу думку, важливими принципами цього механізму могли би стати принцип рівності прибережних держав та виключення будь-яких привілеїв однієї держави відносно інших; принцип свободи судноплавства для пасажирських і торгових суден усіх держав; принцип рівності всіх учасників судноплавства; принцип єдності вимог, необхідних для отримання судових документів; принцип встановлення єдиних правил плавання; принцип заборони дискримінації при стягненні зборів та інших відповідних платежів.

Створення такого договірно-правового механізму, на нашу думку, дозволило б вирішити основні проблеми, що перешкоджають розвитку загальноєвропейської системи внутрішніх водних шляхів, та могло б зіграти важливу роль для кодифікації і прогресивного розвитку міжнародного річкового права.

Список використаних джерел:

1. Europe // International River Basin register [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/register/tables/IRB_europe.html.
2. Jones W. LIFE and Europe's rivers. Protecting and improving our water resources / W. Jones, J. Eldridge, J. P. Silva, N. Schiessler // European Commission. – 2007. – 50 p.
3. Best practices in river basin management planning. Guidance document under the WFD Common Implementation Strategy [Електронний ресурс] // European Commission official site. – Режим доступу : <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>.
4. Navigation of Rhine: revision of 1868 Act of Mannheim [Електронний ресурс] // United Kingdom National Archives. – Режим доступу : <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/SearchUI/details/C2928528?descriptiontype=Full&ref=FO+371/171070>.
5. Revised Convention for Rhine Navigation of 17 October 1868 as set out in the text of 20 November 1963 (Unofficial consolidated text) [Електронний ресурс] // Central Commission for the Navigation of the Rhine official site. – Режим доступу : http://www.ccr-zkr.org/files/conventions/convrev_e.pdf.
6. Гуреев С. А. Международное речное право : учебное пособие / С. А. Гуреев, И. Н. Тарасова ; отв. ред. С. А. Гуреев. – М. : Юрид. лит., 2004. – 352 с.
7. Обмен информацией о мерах, направленных на стимулирование перевозок по внутренним водным путям // Европейская экономическая комиссия, Комитет по внутреннему транспорту, Рабочая группа по внутреннему водному транспорту. Сорок девятая сессия. – 2005. – 26 с.
8. Угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про судноплавство на внутрішніх водних шляхах від 14.07.1992 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 2004. – № 4. – Книга 1. – С. 826.
9. Raiyu V. Problems of Danube navigation. Materials of the Workshop on Inland Waterway Transport «Pan-European Co-Operation Towards a Strong Inland Waterway Transport: On the Move Paris». Session 1: Inland Waterway Market Development in a Pan-European Context: Ukrainian markets / V. Raiyu // International Transport Forum. – 2005. – 4 p.
10. Doni W. Überblick über die Geschichte des Main-Donau Kanals [Електронний ресурс] / W. Doni // Schiffahrtsverein. – Режим доступу : <http://www.schiffahrtsverein.de/doni2.htm>.
11. Jansky L. The Danube: Environmental Monitoring Of An International River / L. Jansky, M. Murakami, N. Pachova. – Tokyo : The United Nations University Press, 2004. – 212 p.
12. Баскин Ю. Я. Международно-правовой режим рек. История и современность / Ю. Я. Баскин, Л. В. Корбут ; отв. ред. Г. И. Тункин. – М. : Наука, 1987. – 160 с.
13. Ефименко А. П. Международно-правовой режим Дуная: аспекты судоходства и охраны окружающей среды : дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / А. П. Ефименко // Институт государства и права НАНУ України. – К. : 1998. – 153 л.
14. Воронцов В. А. Дунайская Комиссия: начало пути / В. А. Воронцов // Морской флот. – 1997. – №7. – С. 8–12.
15. The European Union – a growing family (Key Facts and Figures). The EU at a glance [Електронний ресурс]. // Gateway to the European Union. – Режим доступу : http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm.
16. Evans A. A textbook on EU Law / A. Evans // Oxford: Hart publishing. – 1998. – 460 p.
17. Linnerooth-Bayer J. The Danube River Basin: International cooperation or sustainable development / J. Linnerooth-Bayer, S. Murcott // Natural Resources Journal. – 1996. – Vol. 36. – P. 524–540.

18. Special Preparations Committee endorsed the new draft of the Belgrade Convention [Електронний ресурс] // Ministry for Foreign Affairs of the Republic of Hungary official site. – Режим доступу : http://www.mfa.gov.hu/kum/en/bal/actualities/visits_and_events/Duna_Biz_eng_080606.htm/
19. Draft Convention regarding the regime of navigation on the Danube (6th June 2008). – Budapest, 2008. – 20 p.
20. Воронцов В. А. Совершенствование нормативной базы, регулирующей судоходство по Дунаю / В. А. Воронцов // Дунаец. – 2006. – № 42. – С. 16–18.
21. European Agreement on Main Inland Waterways of International Importance (AGN) // United Nations Economic Commission for Europe. – ECE/TRANS/120/Rev.4. – 1996. – 89 p.
22. Declaration Adopted by the Pan-European Conference on Inland Waterway Transport, Rotterdam, 5–6 September 2001 «Accelerating Pan European Co-operation Towards a Free and Strong Inland waterway transport» // Economic Commission For Europe Inland Transport Committee.– Distr. GENERAL TRANS/SC.3/2001/10. – 21.09.2001. – 6 p.
23. CEVNI – European Code for Inland Waterways (Rev.4) // United Nations Economic Commission for Europe. – ECE/TRANS/SC.3/115/Rev.4. – 2009. – 180 p.
24. Bucharest Declaration of European Conference of Ministers of Transport 2006 [Електронний ресурс] // Official site of European Conference of Ministers of Transport. – Режим доступу : <http://www.cemt.org>.

** Кулько Андрій Вадимович – кандидат юридичних наук, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.*