

*Самойленко Є.А., асистент кафедри державно–правових дисциплін
ДВНЗ «Українська академія банківської справи
Національного банку України»*

МОДЕРНІЗАЦІЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ СУДНОПЛАВСТВА В ДЕЛЬТІ ДУНАЮ

В статті розглядаються шляхи вдосконалення міжнародно-правового регулювання навігаційного використання Нижнього Дунаю в межах річкової дельти. Автор досліджує проблематику питання під кутом зору перегляду Белградської конвенції 1948 р. та переосмислення засад інституційного співробітництва пригирлових держав.

Ключові слова: Дунай, річкове судноплавство, Белградська конвенція, Адміністрація Нижнього Дунаю, гирло Бистре.

Постановка проблеми. Дунай належить до тих відкритих міжнародних рік, води яких впадають у море через систему рукавів, що утворюють дельту. Ріка омиває південно-західну частину України на відрізку від гирла р. Прут до Чорного моря. Згідно адміністративного поділу дана ділянка знаходиться в межах депресивних районів Одеської області: Ренійського, Ізмаїльського й Кілійського. По ній проходить частина державного кордону з Румунією. Від гирла Пруту до мису Ізмаїльський Чатал (вершини дельти) Дунай тече одним руслом. Біля мису головне русло Дунаю ділиться на Кілійський і Тульчинський рукави. Тульчинський рукав біля мису Георгіївський Чатал розділяється на Георгіївський (правий) і Сулинський (лівий). В Чорне море Дунай впадає трьома основними рукавами: Кілійським (північним), Сулинським (середнім) і Георгіївським (південним). Кілійський рукав, по якому проведено українсько-румунський

кордон, являється найбільш повноводним. На відрізку Ізмаїл – Вилкове він двічі розгалужується і двічі знову з'єднується в один потік, утворюючи першу та другу внутрішні дельти. Нижче м. Вилкове сформувалася зовнішня дельта. Тут ріка розділяється на основні рукави: Очаківський (лівий) і Старостамбульський (правий). Вони вподальшому розгалужуються на багаточисленні гирла (з півночі на південь): Білгородське, Прорва, Очаківське, Гнеушеве, Полуденне, Анкудинове, Відніжне, Пісчане, Новостамбульське (Бистре), Східне, Циганське, Старостамбульське, Лебединківське, Мусунське.

Серед всіх держав, прибережних до ріки, Україна і Румунія є пригирловими суверенами, які ділять її головні рукава. Особливий статус даних придунайських країн вимагає як відповідального ставлення від них самих до виконання взятих на себе зобов'язань за Конвенцією про режим судноплавства на Дунаї 1948 р. та іншими міжнародними договорами, так і поваги до їх виняткової рівності за цим критерієм зі сторони решти придунайських націй та всього світового співтовариства вцілому.

Актуальність теми. У заданому контексті акцентованої уваги потребує переосмислення загальних положень Белградської конвенції, адже існуючий режим навігації в дельті Дунаю згідно ст. 2 угоди розповсюджується виключно на Сулинський рукав, розташований на румунській території. У світлі незавершеності дипломатичних переговорів щодо ревізії Конвенції наполягати на перегляді даної статті має саме українська сторона, яка зацікавлена в облаштуванні власного цілком перспективного альтернативного глибоководного суднового ходу “Дунай – Чорне море” (далі – ГСХ “Дунай – Чорне море”, ГСХ) по Кілійському рукаву. Цей проект є складовою програми зі створення національної мережі міжнародних транспортних коридорів та її інтеграції до транспортної системи країн Європи, Азії, Балтійського і Чорноморського регіонів.

Будівництво ГСХ є реалізацією суверенного права України на організацію на власній території прохідних шляхів у сполученні “ріка –

море” за допомогою гідротехнічного покращення навігаційних параметрів природного русла Дунаю та прориття штучних каналів в Кілійській дельті. Державна регламентація, супроводжуючи цей процес, спонукає до коригування міжнародного регулювання судноплавства по ріці. Вирішення проблем Українського Придунав'я відповідає стратегічним інтересам країни, а відродження цього субрегіону асоціюється з розвитком морегосподарського комплексу і постійним функціонуванням сьомого транспортного коридору, в якому першорядна роль відводиться Дунаю та його портам.

Аналіз публікацій, пов'язаних з темою дослідження, та виділення раніше невирішених частин загальної проблеми. Вивченням питання удосконалення регламентації судноплавства на Дунаї займалися лише окремі фахівці [1; 2; 3]. Однак, спеціальні наукові пошуки у площині модернізації міжнародно-правового режиму навігації в дельті ріки не здійснювалися, що й обумовило відповідну мету даної статті.

Виклад основного матеріалу. 10 червня 2003 року Указом Президента України № 502/2003 було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони від 6 червня того ж року, яким (Указом) уряду доручалося визначити найбільш обґрунтований з екологічної, економічної та інших точок зору варіант глибоководного шляху Дунай – Чорне море та з урахуванням прийнятого рішення створити експериментальний судновий хід [4]. Кабінет Міністрів розпорядженням № 598-р від 13 жовтня 2003 року затвердив рекомендоване Центральною службою Укрінвестекспертизи техніко-економічне обґрунтування будівництва ГСХ р. Дунай – Чорне море на українській ділянці дельти, за варіантом “гирло Бистре” [5]. Указом Президента № 117/2004 від 2 лютого 2004 року розширено територію Дунайського біосферного заповідника. З метою відновлення судноплавства в українській частині дельти ріки Дунаю землі прибережної захисної смуги його проток (Новостамбульське й Очаківське гирла) та прилеглу частину акваторії Чорного моря в межах території заповідника віднесено до зони антропогенних ландшафтів з обмеженням у них господарської діяльності

відповідно до статей 89 і 90 Водного кодексу України [6]. Теперішній статус річища Бистре дозволяє вести будівництво. З усієї площі біосферного заповідника лише три його найцінніші й ізольовані зони включено до реєстру ЮНЕСКО, але вони лежать за межами зони впливу суднового ходу. Відтак, створення ГСХ у Новостамбульському гирлі не суперечить природоохоронному законодавству України.

Під кутом зору міжнародного права зобов'язання держав повідомляти й консультувати одна одну з усіх великих проектів, які можуть мати значний вплив на навколишнє середовище, що виходитиме за рамки територіальних кордонів, закріплює Конвенція про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 року [7] (далі – Конвенція Espoo). Її учасниками є і Україна, і Румунія. Керуючись нормами Конвенція Espoo та принципами співробітництва і добросусідства, український уряд рядом нот, починаючи з ноти від 18 грудня 2002 року, повідомляв румунську сторону про планування відновлення ГСХ “Дунай – Чорне море” і розгляд з цією метою різних варіантів реалізації проекту. Тільки 19 серпня 2004 року уряд Румунії звернувся до Імплементативному Комітету Конвенції з проханням утворити комісію з розслідування за фактом спорудження ГСХ [8]. Від моменту сповіщення до моменту початку будівництва пройшов досить тривалий час, протягом якого Румунія мала змогу зробити заявку на участь в Оцінці впливу реалізації проекту на навколишнє природне середовище. Діючи недобросовісно, вона в розумний строк цього не зробила.

Комісія з розслідування звершила свою роботу 10 липня 2006 року і представила свій вердикт про вплив проекту на екосистему послам Румунії та України в Женеві, а також Виконавчому секретарю ЄЕК ООН. На її думку, будівництво ГСХ справить істотний шкідливий транскордонний вплив на навколишнє середовище [9]. Проте у Конвенції Espoo немає чітких вказівок, які б визначали правові наслідки остаточного висновку Комісії з розслідування: чи може він мати зворотну силу (принцип *ex tunc*) або чи

можуть визначені Конвенцією зобов'язання застосовуватися лише після прийняття Комісією рішення про значний шкідливий транскордонний вплив діяльності держави (принцип *ex nunc*). Також з норм Конвенції не випливає, що прохання зачепленої Сторони про заснування Комісії повинно призводити до призупинення діяльності Стороною походження згубної активності. У справі “гирло Бистре” Імплементацийний Комітет вирішив, що кінцеву думку Комісії з розслідування слід розуміти як таку, що не має зворотної сили *ex nunc* [8].

Формально, Україна зобов'язалася врахувати вимоги Конвенції Espoo із затвердженням робочого проекту повного розвитку ГСХ [10]. Але в дійсності будівництво продовжувалося з неповним виконанням процедур, передбачених угодою. Це стало головною передумовою для прийняття на четвертій сесії Наради Сторін Конвенції у травні 2008 року рекомендацій щодо приведення у відповідність до положень Конвенції реалізацію II черги облаштування суднового ходу (рішення IV/2 [8]). На п'ятій сесії Наради Сторін у червні 2011 року рішенням V/4 було відмічено прогрес України в імплементації вимог Конвенції. Уряду рекомендувалося обмежитися щорічним інформуванням уповноваженого міжсесійного органу про вживані кроки із забезпечення повної відповідності угоді здійснення реконструкції ділянки річкового проходу по гирлу Бистре [11]. На шостій сесії Наради Сторін, проведеної у червні 2014 року, дане питання не піднімалося [12]. Наведені факти означають відсутність перепон для запроектованої розбудови Українського Придунав'я. У десятилітньому протистоянні між Бухарестом та Києвом стосовно екологічних аспектів судноплавства у дунайській дельті ініціатива перейшла до останнього. Бажання Румунії зберегти монопольне становище на Нижньому Дунаї є лейтмотивом її агресивної політики по відношенню до України у сфері навігації. Румунська держава жодного разу не представила переконливого науково-обґрунтованого підтвердження істотного шкідливого впливу, який спричиняє на біорізноманіття дельти відновлення ГСХ через гирло Бистре.

Юридичною основою для захисту суверенного права України на власний глибоководний судновий хід по Дунаю через гирло Бистре є чинні міжнародні угоди, в яких обидві держави беруть участь. У відповідності до двостороннього договору про відносини добросусідства і співробітництва від 2 червня 1997 року сторони підтвердили непорушність спільного кордону та утримання від зазіхань на нього, а також від будь-яких вимог чи дій, спрямованих на загарбання і узурпацію частини чи всієї території одна одної. Вони зобов'язалися активізувати співробітництво між собою, з іншими країнами та міжнародними організаціями з метою контролю, відвернення і зменшення забруднення вод Дунаю. Учасники домовленості повинні розширювати співпрацю в галузі транспорту, забезпечуючи свободу транзиту пасажирів і вантажів через свої території. Невід'ємною частиною договору є додаток у вигляді обміну ідентичними листами міністрів закордонних прав обох держав. З їх змісту слідує визнання за Україною права на використання для цілей судноплавства каналів Кілійського рукава Дунаю [13]. Юридична сила додатку не може викликати сумніву, так як на його підставі мало місце звернення Румунії до Міжнародного Суду ООН з меморандумом про делімітацію континентального шельфу у Чорному морі.

Головною гарантією захисту законних інтересів нашої держави може стати нова редакція ст. 2 Белградської угоди 1948 р. [14]: “Конвенція поширюється на судноплавну частину Дунаю від Кельхейма до Чорного моря через Сулинське гирло з виходом до моря через Сулинський канал та через Кілійське гирло з виходом до моря через гирло Бистре”. Даним положенням забезпечується привабливість дунайського транспортного коридору як сполучення з диверсифікованими шляхами проходу, закріплюється рівність Румунії та України як пригирлових суверенів, попереджаються подальші гідротехнічні роботи обома державами в дельті Дунаю, припиняється їх перманентне протистояння на цьому ґрунті, що потенційно загрожує дестабілізацією ситуації у низов'ї ріки. У тому випадку, коли дипломатичний діалог завершиться невдало, Кабінеті Міністрів варто продовжити практику

укладення договорів про судноплавство на внутрішніх водних шляхах. Це дасть змогу компенсувати непокриття Белградською конвенцією траси ГСХ “Дунай – Чорне море”, популяризувавши альтернативний прохід по ріці.

З метою набуття повного рівноправного конвенційного статусу з Румунією Україні слід неодмінно одночасно вирішувати питання входження до Адміністрації Нижнього Дунаю (далі – АНД), що також потребуватиме внесення поправок до домовленості 1948 р. Зараз в Адміністрації одноосібно представлена румунська сторона, а до компетенції органу входить нагляд і контроль за виконанням положень угоди в межах його територіальної юрисдикції – від гирла Сулинського каналу до Браїлова включно.

У Белградській конвенції реалізовано підхід до регламентації річкової навігації, згідно з яким під регулятивний вплив потрапила міжнародна ріка як однолінійний транскордонний водний об’єкт – без приток та єдиним гирловим з’єднанням з морем. Тим не менше, це не заважало СРСР перебувати у складі АНД, хоча безпосередньо Сулинське гирло навіть не межувало з його володіннями. На виконання ст. 20 Конвенції між урядами Радянського Союзу та Румунії 5 грудня 1953 року було підписано Угоду про Спеціальну річкову Адміністрацію у низов’ях Дунаю [15].

У сучасних умовах із розпадом СРСР мотивація одноосібного членства Румунії в АНД здебільшого обґрунтовується надуманим тиском, який нібито справляв на країну Радянський Союз для укладення Угоди 1953 р. Однак, СРСР мав вихід до Дунаю і його Кілійського рукава, а дійсність договору ніким не оскаржувалася.

Специфіка міжнародних домовленостей Радянського Союзу, якими запроваджувалися територіальні режими, диктує необхідність ретельного й окремого аналізу вітчизняної практики у сфері правонаступництва щодо даної категорії угод СРСР. Але в питаннях міжнародного річкового права тут сформувалася стійка тенденція, яка наводить на цілком однозначні та достатні висновки. Так, стосовно румунсько-радянської Угоди про Спеціальну річкову Адміністрацію у низов’ях Дунаю від 5 грудня 1953 року

[15] ні Румунією, ні Україною не вживалося формальних кроків для з'ясування їх статусу. З огляду на відсутність чітко виражених заперечень з боку обох держав на предмет збереження юридичної сили цього договору можна припустити, що він продовжує залишатися чинним в українсько-румунських відносинах. Звідси витікає висновок про незаконність єдиноначального управління роботою АНД. Майже чверть століття інтереси суверенної України як правонаступниці Радянського Союзу в АНД ніхто не захищає. Уряд повинен проявити наполегливість в цілях зміни цієї ситуації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Відкриття в межах української частини дунайської дельти глибоководного суднового ходу “Дунай – Чорне море” через гирло Бистре у світлі незавершеності дипломатичних раундів переговорів щодо перегляду Белградської конвенції 1948 р. робить перспективним нормативне закріплення в оновленому варіанті домовленості можливості плавання суден по Кілійському рукаву з метою диверсифікації шляхів проходу у низов’ї ріки. В цілях набуття рівноправного конвенційного статусу з Румунією Україні слід одночасно вирішувати питання про входження до Адміністрації Нижнього Дунаю, в якій свого часу був представлений Радянський Союз. Наведені висновки актуалізують дослідження у сфері удосконалення міжнародно-правового регулювання навігаційного використання іншої відкритої міжнародної ріки, що протікає по території України, – Дніпра.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кулько А. В. Деякі аспекти вдосконалення міжнародно-правової регламентації судноплавства на Дунаї в умовах європейської інтеграції / Андрій Вадимович Кулько // Держава і право : збірник наукових праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – Випуск 45. – С. 513–519. – Юридичні і політичні науки.

2. Кулько А. Проблемні питання вдосконалення міжнародно-правової регламентації навігаційного використання міжнародних рік та міжнародних

річкових басейнів Європи / Андрій Кулько // Український часопис міжнародного права. – 2013. – № 1. – С. 102–107.

3. Кулько А. В. Перспективи вдосконалення сучасних договірних механізмів регламентації співробітництва держав із судноплавного використання основних міжнародних рік Європи значення для України / Андрій Вадимович Кулько // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 5. – С. 148-153.

4. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 червня 2003 року “Про стан виконання Указу Президента України від 10 серпня 1998 року № 861 “Про створення Дунайського біосферного заповідника” та перспективи будівництва судноплавного шляху Дунай – Чорне море” № 502/2003 від 10 червня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/2003>. – Заголовок з екрану.

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження техніко-економічного обґрунтування будівництва глибоководного суднового ходу р. Дунай – Чорне море на українській ділянці дельти” № 598-р від 13 жовтня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR030598.html. – Заголовок з екрану.

6. Указ Президента України “Про розширення території Дунайського біосферного заповідника” № 117/2004 від 2 лютого 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2004>. – Заголовок з екрану.

7. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_272. – Заголовок з екрану.

8. Доклад Сопещания Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте о работе его четвертой

сессии, состоявшейся в Бухаресте 19-21 мая 2008 года [Электронный ресурс].
 – Режим доступа :
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/eia/ese.mp.eia.10.r.pdf>
 f. – Заглавие с экрана.

9. Espoo Inquiry Commission Report on the likely significant adverse transboundary impacts of the Danube – Black Sea Navigation Route at the border of Romania and the Ukraine of 10 July 2006 [Electronic resource]. – Access mode :
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/inquiry/Final%20Report%2010%20July%202006.pdf>. – Title from the screen.

10. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження робочого проекту та титулу будови “Створення глибоководного суднового ходу р. Дунай – Чорне море на українській ділянці дельти. Повний розвиток” № 351-р від 30 травня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/351-2007-%D1%80>. – Заголовок з екрану.

11. Доклад Совещания Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте о работе его пятой сессии, состоявшейся в Женеве 20-23 июня 2011 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа :
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2011/eia/ese.mp.eia.15.r.pdf>
 f. – Заглавие с экрана.

12. Report of the Meeting of the Parties to the Convention on its sixth session and of the Meeting of the Parties to the Convention serving as the Meeting of the Parties to the Protocol on its second session, Geneva, 2-5 June 2014 [Electronic resource]. – Access mode :
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ese.mp.eia.20.e-ese.mp.eia.sea.4.e_advance_copy.pdf. – Title from the screen.

13. Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією від 2 червня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_003. – Заголовок з екрану.

14. Конвенция о режиме судоходства на Дунае от 18 августа 1948 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.danubecommission.org/uploads/doc/convention-ru.pdf>. – Заголовок с экрана.

15. Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Румынской Народной Республики о Специальной речной Администрации в низовьях Дуная от 5 декабря 1953 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.mid.ru/bdomp/spd_md.nsf/0/935531222F72545544257D34002891D0. – Заглавие с экрана.

Аннотация

В статье рассматриваются пути усовершенствования международно-правового регулирования навигационного использования Нижнего Дуная в пределах речной дельты. Автор исследует проблематику вопроса с точки зрения пересмотра Белградской конвенции 1948 г. и переосмысления основ институционального сотрудничества приустьевых государств.

Summary

The ways of improving of international-legal regulation of navigational usage of the Danube within the delta are analyzed in the article. The author explores the problem at an angle of revision the Belgrade Convention of 1948 and of rethinking the fundamentals of institutional cooperation between the river mouth states.

Самойленко Є.А. Модернізація міжнародно-правового режиму судноплавства в дельті Дунаю / Є.А. Самойленко // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 2 (11). – С. 83–87.