

МІЖНАРОДНІ ОРГАНІЗАЦІЇ, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ СПІВРОБІТНИЦТВО ДЕРЖАВ РІЧКОВОГО БАСЕЙНУ РЕЙНУ В СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ТРАНСКОРДОННИХ ПРІСНИХ ВОД

Досліджуються особливості міжнародних річкових комісій як інституційних механізмів, що регулюють співпрацю держав басейну Рейну. Проаналізований зміст багатосторонніх міжнародних договорів, згідно з якими функціонують відповідні комісії, розглянуті питання їхніх функцій, структури, основних напрямків роботи. Визначені досягнення міжнародних інституційних механізмів та сучасні проблеми їхньої діяльності, що ускладнюють міждержавне співробітництво стосовно несудноплавного використання й охорони басейну Рейну.

Ключові слова: міжнародний річковий басейн, міжнародний договір, судноплавство, несудноплавне використання транскордонних прісних вод, охорона транскордонних прісних вод.

Кулько А. В. Международные организации, обеспечивающие сотрудничество государств бассейна Рейна в сфере использования и охраны трансграничных пресных вод

Исследуются особенности международных речных комиссий как институциональных механизмов, регулирующих сотрудничество государств бассейна Рейна. Проанализировано содержание многосторонних договоров, согласно которым функционируют соответствующие комиссии, рассмотрены вопросы их функций, структуры, основных направлений работы. Определены достижения международных институциональных механизмов и современные проблемы в их деятельности, которые затрудняют межгосу-

дарственное сотрудничество по несудоходному использованию и охране бассейна Рейна.

Ключевые слова: международный речной бассейн, международный договор, судоходство, несудоходное использование трансграничных пресных вод, охрана трансграничных пресных вод.

Kulko Andriy. International organizations providing cooperation between the states of the Rhine basin on the use and protection of transboundary freshwater

The peculiarities of international river commissions as institutional mechanisms regulating the cooperation between the states of the Rhine basin are examined. The author analyses the content of multilateral treaties, according to which commissions operate, considers the issues of their functions, structure, main directions of work. He determines the achievements of international institutional mechanisms and contemporary problems that hamper the process of interstate cooperation on non-navigational use and protection of the Rhine river basin.

Keywords: international river basin, international treaty, navigation, non-navigational use of transboundary freshwater, protection of transboundary freshwater.

Міжнародний річковий басейн (МРБ) Рейну є одним з найбільших і найважливіших в Європі. Втім нині перед державами цього басейну стоять серйозні виклики у сенсі стану водних екосистем і узгодження інтересів стосовно різних видів використання транскордонних прісних вод. Відтак необхідно дослідити функціонування міжнародних інституційних механізмів, які регулюють співпрацю держав МРБ Рейну та покликані розв'язувати наявні проблеми; виявити переваги та недоліки системи правового регулювання їхньої діяльності; надати обґрунтовані пропозиції з удосконалення цієї системи.

Різні аспекти відповідної тематики досліджували Л. Буассон де Шазурн, А. Єфименко, Р. Кромер, К. Леб, Й. Леентваар, І. Ліска, Х. Льюфлер, Р. Маір, С., Маккаффри, Д. Маккінні, С. Прокопф, М. Тійніно, П.Фесянов, І. Фрійтерс, А. Шмід-Бретон. Однак наразі, у зв'язку із процесами розвитку інституційної системи регулювання

використання й охорони МРБ Рейну та необхідністю приведення екологічного стану басейну у відповідність до вимог *acquis communautaire* Європейського Союзу, постала потреба розвинути наукові здобутки вказаних та інших авторів, проаналізувавши договірні основи діяльності міжнародних річкових комісій та практику їхнього функціонування.

МРБ Рейну використовується для судноплавства, є джерелом води для промисловості та сільського господарства, виробництва електроенергії і споживання більш ніж 20 мільйонами жителів прибережних регіонів¹.

Сучасна система міжнародно-правового регулювання відносин щодо судноплавного використання Рейну почала формуватись у XIX ст. Заключний акт Віденського конгресу 1815 р. встановив принцип вільного судноплавства на міжнародних ріках Європи, у тому числі і Рейні. У 1831 р. укладено Майнцьку конвенцію, яка містила ряд норм про режим судноплавства на Рейні і забезпечила заснування для реалізації цього принципу Центральної комісії судноплавства на Рейні, ЦКСР (англ. Central Commission for the Navigation of the Rhine, CCNR).

У 1868 р. прибережні держави уклали Мангеймську конвенцію, удосконаливши правове регулювання міжнародного судноплавства на Рейні в низці аспектів². Вона діяла майже 100 років і у 1963 р. була замінена Страсбурзькою конвенцією. Основні принципи залишилися незмінними, однак правовий режим рейнського судноплавства пристосували до нових умов, пов'язаних із процесами європейської інтеграції та розвитку річкових перевезень у Західній та Центральній Європі. Новими здебільшого стали положення про впорядкування діяльності ЦКСР³. Пізніше було ухвалено низку додаткових протоколів до Страсбурзької конвенції⁴.

Нині ЦКСР функціонує у кількох вимірах і має достатньо широкі повноваження. По-перше, періодично проводяться дипломатичні конференції держав-членів, на яких обговорюють та ухвалюють рішення стосовно будь-яких питань, пов'язаних із судноплавством на Рейні, в тому числі питань перегляду Конвенції та

укладення нових угод. Крім того, на конференціях ЦКСР ухвалюють нормативно-правові акти у сфері річкових перевезень, зокрема про безпеку судноплавства, умови праці екіпажів суден на Рейні, відходи, що утворюються при судноплавстві на ріці тощо.

По-друге, Комісія уповноважена ухвалювати норми, необхідні для забезпечення належних умов для проходу суден та безпеки судноплавства на Рейні. Ці норми можуть регулювати відносини з будь-яких аспектів, що стосуються судноплавства на ріці і є обов'язковими для держав-членів.

По-третє, ЦКСР займається розглядом скарг на порушення Страсбурзької конвенції або власних нормативно-правових актів і виносить обов'язкові рішення⁵.

Головним органом ЦКСР є Пленум. На Пленумах ухвалюють головні рішення і акти, насамперед резолюції Комісії. Їх проводять двічі на рік, наприкінці травня та наприкінці листопада, за участі всіх держав-членів ЦКСР. Пленуми по черзі очолюють представники цих держав, повноваження яких складають два роки (ст. 43 – ст. 44 Мангеймської конвенції та ст. 5 – ст. 16 Правил процедури ЦКСР)⁶. Кожна держава має один голос, а рішення ухвалюють одностайно. У певних випадках Пленуми можуть делегувати повноваження щодо рішень стосовно менш важливих питань своїм комітетам.

Резолюції Пленумів готують комітети та робочі групи (ст. 17 – ст. 25 Правил процедури). Саме вони відіграють ключову роль у роботі ЦКСР з практичних питань. До складу Комісії належать 10 комітетів (адміністративний, підготовчий, бюджетний, економічний комітети, Комітет річкового права, Комітет з поліцейських правил, Комітет з інспектування, Комітет з небезпечних речовин, Комітет з питань інфраструктури й довкілля, Комітет з соціальних питань, зайнятості та професійної підготовки) та 15 робочих груп (з поліцейських правил, інспектування, річкових інформаційних служб, питань інфраструктури та навколишнього середовища, безпеки річкового транспорту тощо).

Підготовку діяльності комітетів та робочих груп здійснюють Секретаріат ЦКСР та члени Комісії, призначені державами. Секретаріат розробляє проект порядку денного, складає протоколи та вживає заходів, рішення про які ухвалюють комітети⁷.

Значною мірою завдяки діяльності ЦКСР Рейн став найнавантаженишою рікою у світі, а прибережним державам вдалось досягнути практично досконалого стану водних шляхів та річкової інфраструктури, створити оптимальні фізичні умови для судноплавства і забезпечити застосовування при річкових та мультимодальних перевезеннях найсучасніших технічних досягнень. З іншого боку, досі не розв'язані проблеми обмежень на плавання суден, які не є суднами прирейнських держав, особливо тих, що не належать до складу ЄС.

Створення в 1950 р. Міжнародної комісії із захисту Рейну, МКЗР (англ. Commission for the Protection of the Rhine, ICPR) було обумовлено різким погіршенням екологічної ситуації в басейні Рейну у 1930-х рр., спричиненим підвищенням щільності населення і активізацією промислової діяльності. Ситуація ускладнювалась аваріями на численних хімічних підприємствах, розташованих у прибережних зонах. Відтак, рішення Комісії, ухвалені впродовж перших років її діяльності, були спрямовані здебільшого на досягнення екологічної безпеки в басейні і припинення скидань промислових стоків у Рейн, їх як настанови взяли до уваги уряди держав-членів МКЗР⁸.

Впродовж кількох десятиліть Комісія функціонувала відповідно до норм Конвенції про захист Рейну від забруднення (Бернської конвенції) 1963 р. У 1976 р. укладена Додаткова угода до Конвенції 1963 р., яка також регулює діяльність МКЗР⁹.

Наразі ж Комісія працює згідно із нормами Конвенції про захист Рейну 1999 р., що набула чинності 2003 р. Цілями сторін Конвенції проголошені сталий розвиток екосистеми Рейну; виробництво питної води з вод басейну; поліпшення якості донних відкладень; запобігання та захист від повеней; сприяння відновленню екосистеми Північного моря¹⁰. Відповідно, сферами, на які поширюється ком-

петенція МКЗР, є охорона навколишнього середовища басейну Рейну, поліпшення якості води, розв'язання проблем забруднення води і повеней, реагування на зміни клімату¹¹. Нині основними напрямками своєї роботи Комісія проголошує сталий розвиток Рейну, збереження і відновлення алювіальних частин басейну та забезпечення доброго стану усіх водних ресурсів МРБ Рейну¹².

Для досягнення цих цілей Конвенція 1999 р. покладає на МКЗР наступні обов'язки: 1) підготовка міжнародних програм моніторингу та аналізу екосистеми Рейну і оцінка їхніх результатів, в тому числі у співпраці з науковими установами; 2) розробка пропозицій для різних заходів та програм заходів, зокрема із застосування економічних інструментів, при врахуванні очікуваних витрат; 3) координація реалізації планів держав-членів з оповіщення та сигналізації на Рейні; 4) оцінка ефективності заходів, зокрема на основі доповідей держав-членів, результатів моніторингу реалізації програм та досліджень екосистеми Рейну. Цей перелік не є вичерпним і договірні сторони можуть покласти на Комісію виконання будь-яких інших завдань, які підпадають під сферу діяльності МКЗР¹³.

В цілому ж Конвенція ретельно регулює порядок функціонування Міжнародної комісії із захисту Рейну; встановлює механізми зі сприяння виконанню державами-членами їхніх зобов'язань; містить процедуру, яка застосовується при нездатності держав виконати рішення МКЗР.

Торкаючись питання інституційної структури Комісії, вкажемо передусім, що вищою посадовою особою цієї міжнародної організації є Голова, якого обирають на трирічний строк. Основним органом МКЗР є Конференція міністрів держав-членів, що ухвалює рішення з питань, які мають політичне значення і створює нормативну основу для узгодженої програми заходів¹⁴. Ці рішення є обов'язковими для відповідних урядів.

Робочі та експертні групи Комісії працюють над всіма основними технічними питаннями, які виникають у зв'язку із реалізацією положень Конвенції про захист Рейну і активів *acquis communautaire* ЄС. Перші функціонують на постійній основі або впродовж визначе-

ного періоду часу, обговорюють проблеми, пов'язані з якістю води та скиданнями небезпечних речовин, підземними водами, екологією та повеннями. Експертні групи допомагають робочим групам¹⁵. Співробітники Секретаріату, розташованого в Кобленці (ФРН), сприяють усім іншим органам МКЗР у виконанні їхніх функцій.

Додамо, що у 2001 р. МКЗР спільно з Австрією, Бельгією та Італією, які не належать до складу її держав-членів, створила Координаційний комітет. Метою його функціонування є виконання Водної рамкової директиви Європейського Союзу (ВРД ЄС) 2000 р. в басейні Рейну¹⁶.

Відзначимо й норми Конвенції 1999 р. про виконання рішень МКЗР. Зокрема, заслуговують на увагу п. 4 і п. 5 ст. 11, згідно із якими сторона, що не в змозі виконати рішення Комісії або може зробити це лише частково, зобов'язана інформувати інші сторони про ситуацію, що склалась. Вона робить зазначене в індивідуальному порядку, встановленому МКЗР, і зобов'язана пояснити причини. У таких випадках кожна делегація може ініціювати консультації, які мають бути проведені протягом двох місяців. На основі доповідей сторін або консультацій Комісія ухвалює рішення і може вживати заходів, що сприятимуть їхній реалізації. При цьому МКЗР зберігає перелік своїх рішень щодо договірних сторін, останні додають до переліку інформацію про стан їхнього виконання щорічно, не пізніше ніж за два місяці до початку пленарної сесії Комісії¹⁷.

Оцінюючи практичну діяльність МКЗР, зазначимо, що у 1960-1970-х рр. вона сприяла запровадженню системи промислового водокористування замкнутого типу і пристроїв для очищення промислових стоків, завдяки чому рівень забруднення Рейну суттєво знизився. Пізніше для ведення безперервного екологічного моніторингу в басейні ріки створили мережу екологічного оповіщення, оснащену за останнім словом техніки. Вона дозволяє вже на ранніх стадіях визначати джерела забруднення води, швидко локалізувати й усувати їх. Моніторинг стану водних об'єктів і водозабору здійснюється в тісній взаємодії з водною поліцією держав МКЗР,

яка володіє виключними правами на контроль над діяльністю підприємств, що використовують воду з природних джерел¹⁸.

Під егідою Комісії укладена Конвенція про хімічне забруднення та контроль над повенями 1987 р., у 1987–2000 рр. успішно реалізована Програма дій щодо Рейну, ухвалена і наразі виконується Програма зі сталого розвитку Рейну («Рейн 2020»), яка передбачає вживання низки практичних заходів для захисту навколишнього середовища басейну річки від негативного впливу, подолання наслідків повеней, підвищення якості води та охорони підземних вод¹⁹. Продовжується реалізація Плану дій із захисту від повеней на Рейні, розрахованого на період до 2020 р.²⁰ Ця робота ведеться відповідно до ВРД ЄС²¹ і Директиви ЄС про повені 2007 р.²²

Ключовими для виконання вимог *acquis communautaire* ЄС є розробка, ухвалення і реалізація під керівництвом МКЗР Планів управління МРБ Рейну. Першим став План управління районом міжнародного річкового басейну Рейну на 2009–2015 рр. Попри його загальну успішність, проблему невідповідності стану МРБ вимогам ВРД ЄС 2000 р. повною мірою подолано не було; актуальними залишаються завдання відновлення флори та фауни Рейну, зниження забруднення з дифузних та точкових джерел, зумовленого господарською діяльністю, розв'язання проблеми перешкод для руху і розмноження мігруючих риб.

План управління районом міжнародного річкового басейну Рейну на 2016–2021 рр. передбачає вживання низки заходів у таких напрямках як відновлення біологічної цілісності Рейну; підвищення рівня розмаїття флори та фауни; зменшення дифузних витоків у поверхневій та підземній воді (поживні речовини, пестициди, метали тощо); подальше зменшення забруднення з промислових і комунальних точкових джерел; узгодження використання води для судноплавства, енергетики, захисту від повеней, регіонального землекористування та іншої діяльності з цілями охорони екосистеми²³.

Відзначаючи серйозні досягнення ЦКСР та МКЗР, автор вважає водночас, що сучасній системі міжнародно-правового регулювання та практиці їхньої діяльності притаманні такі недоліки й проблеми:

а) некомплексний характер управління МРБ Рейну, зосередженість ЦКСР і МКЗР переважно на питаннях судноплавства і охорони водних ресурсів відповідно;

б) встановлені міжнародними договорами та актами ЦКСР перешкоди для плавання суден держав-нечленів ЄС; йдеться про технічні вимоги до суден, кваліфікаційні вимоги до членів екіпажів, проблеми взаємного визнання судових посвідчень та посвідчень судноводія (патентів капітана судна), приписи щодо чисельності складу екіпажу, часу його роботи і відпочинку;

в) обмеженість компетенції МКЗР кількома аспектами охорони прісних вод; відсутність норм про діяльність з охорони Рейну, пов'язану із конкретними видами використання водних ресурсів, і реалізацію принципів міжнародного права транскордонних прісних вод при їхньому застосуванні до МРБ Рейну;

г) зосередженість Планів управління районом міжнародного річкового басейну Рейну на 2009–2015 рр. та 2016–2021 рр. на питаннях відновлення флори і фауни, запобігання забрудненню та іншим видам негативного впливу на водні ресурси внаслідок господарської діяльності;

г) членство у МКЗР лише частини держав МРБ Рейну, неучасть Ліхтенштейну, Австрії, Італії та Бельгії в роботі Комісії;

д) невідповідність стану Рейну вимогам ВРД ЄС і збереження низки екологічних проблем.

1. *Frijters I. D., Leentvaar J.* The Rhine Case Study // UNESCO's International Hydrological Programme. 2003. P. 3. 2. *Revised* Convention on the Navigation of the Rhine // *Ecolex*. URL: <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails?id=TRE-000561&index=treaties> 3. *Revised* Convention for Rhine Navigation: of 17 October 1868 as set out in the text of 20 November 1963 (Unofficial consolidated text) // Central Commission for the Navigation of the Rhine. 2014. Pp. 1-20. 4. *Кулько А. В.* Перспективи вдосконалення сучасних договірних механізмів регламентації співробітництва держав із судноплавного використання основних міжнародних рік Європи: значення для України // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 5. С. 149. 5. *Legal nature*

and competences // Central Commission for the Navigation of the Rhine. URL: <http://www.ccr-zkr.org/11030100-en.htm> **6.** *Geschäftsordnung*. Ausgabe 2018, angenommen durch Beschluss 2004-I-4 (geändert durch die Beschlüsse 2006-II-4, 2007-I-26, 2008-I-3, 2012-I-5, 2012-I-21, 2012-I-23, 2012-I-24, 2013-II-28, 2014-II-26, 2015-I-26, 2016-II-24, 2017-II-31) // Zentralkommission für die Rheinschiffahrt. 2017. Pp. 8-12. **7.** *Committees and working parties* // Central Commission for the Navigation of the Rhine. URL: <http://www.ccr-zkr.org/11030200-en.html#03> **8.** *Фесянов П. О.* Державне регулювання екологічної безпеки на рівні регіону: досвід європейських країн // Державне управління: теорія та практика. 2011. №1. **9.** *Additional Agreement to the Agreement, signed in Berne on 29 April 1963, concerning the International Commission for the Protection of the Rhine against Pollution* // Official Journal. 1977. L 240. Pp. 48-65. **10.** *Convention on the Protection of the Rhine (Bern, April 12th, 1999)* // International Commission for the Protection of the Rhine. 2015. Pp. 3-4. **11.** *Topics* // International Commission for the Protection of the Rhine official site. URL: <http://www.iksr.org/index.php?id=11&L=3&ignoreMobile=1> **12.** *About Us* // International Commission for the Protection of the Rhine official site. URL: <https://www.iksr.org/en/international-cooperation/about-us/> **13.** *Convention on the Protection of the Rhine (Bern, April 12th, 1999)*. International Commission for the Protection of the Rhine. 2015. P. 6. **14.** *About Us* // International Commission for the Protection of the Rhine official site. URL: <https://www.iksr.org/en/international-cooperation/about-us/> **15.** *Organisation* // International Commission for the Protection of the Rhine official site. URL: <https://www.iksr.org/en/international-cooperation/about-us/organisation/> **16.** *About us* // International Commission for the Protection of the Rhine. URL: <https://www.iksr.org/en/international-cooperation/about-us/> **17.** *Convention on the Protection of the Rhine (Bern, April 12th, 1999)* // International Commission for the Protection of the Rhine. 2015. Pp. 6, 8. **18.** *Кроммер Р.* Рейн используют бережно // Екологія та життя. 2001. № 2. С. 47-49. **19.** *Rhine 2020 – Program on the sustainable development of the Rhine* // International Commission for the Protection of the Rhine official site. URL: <http://www.iksr.org/index.php?id=30&L=3> **20.** *Schmid-Breton A.* The new flood risk management plan of the international Rhine river basin district // UN-ECE 2d WS “Transboundary Flood Risk Management” (19-20.3.2015, Geneva). 2015. P. 5. **21.** *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Com-*

munity action in the field of water policy // Official Journal. 2000. L 327. Pp. 1–73.
22. Directive 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks // Official Journal. 2007. L 288/27. 23. *Internationally Coordinated Management Plan 2015 for the International River Basin District of the Rhine (Part A = Overriding Part)* // International Commission for the Protection of the Rhine. 2015. Pp. 7-12, 110-111.

***Kulko Andriy*. International organizations providing cooperation between the states of the Rhine basin on the use and protection of transboundary freshwater**

The international institutional mechanisms regulating the cooperation between the states of the Rhine basin are examined, they are the Central Commission for the Navigation of the Rhine (CCNR) and the International Commission for the Protection of Rhine (ICPR). The author analyses the content of multilateral treaties, according to which the river commissions operate, considers the issues of their functions, structure, main directions of work, determines the achievements of the institutional mechanisms in the sphere of non-navigational use and protection of the Rhine basin. It may be deemed that the Central Commission for the Navigation of the Rhine and the International Commission for the Protection of the Rhine are successful in the achievement of their goals.

At the same time nowadays these organisations are facing serious problems. The author outlined such shortcomings of their legal framework, structure and main directions of work. First of all, there is a lack of integrated management of the Rhine basin and the concentration of the CCNR and the ICPR mainly on navigation and water resources utilization respectively. Second problem are the obstacles to the river navigation non-EU Member States' vessels caused by technical requirements to vessels, qualification requirements to crew members established by international agreements and CCNR acts; problems of mutual recognition of vessel certificates and boatmaster certificates (patents); the requirements regarding the number of crew members, the time of their work and rest.

Thirdly, the competence of the ICPR is limited to several aspects of freshwater protection; the absence of norms on the protection of the Rhine related to the specific types of use of water resources and the implementation of the principles of international law of transboundary freshwater when applied to the Rhine basin. Fourth problem is the focusing of the Rhine international river basin district management plans

for 2009-2015 and 2016-2021 only on issues related to the restoration of flora and fauna, prevention of pollution and other negative impacts on water resources resulting from economic activities. Besides, Liechtenstein, Austria, Italy and Belgium are not the members of the ICPR. Lastly, the chemical status of the Rhine waters doesn't meet the requirements of the EU Water Framework Directive, despite the efforts of the International Commission for the Protection of the Rhine.

Keywords: international river basin, Rhine, international treaty, navigation, non-navigational use of transboundary freshwater, protection of transboundary freshwater.

УДК 341.01

В. М. ОТРОШ

**ПЕРЕБУВАННЯ ОРДЕНУ ІОАННІТІВ
(ГОСПІТАЛЬЄРІВ) НА КІПРІ (1291-1310 рр.),
РОДОСІ (1310-1522 рр.) І МАЛЬТІ
(1530-1798 рр.) ТА ПОСТУПОВЕ
НАБУТТЯ НИМ ЕЛЕМЕНТІВ МІЖНАРОДНОЇ
ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ**

Розглядається перебування Ордену іоаннітів (госпітальєрів) на Кіпрі (1291–1310 рр.), Родосі (1310–1522 рр.) і Мальті (1530–1798 рр.) та поступове набуття ним елементів міжнародної правосуб'єктності. Орден іоаннітів, який став пізніше називатися – Мальтійський Орден, являє собою єдине послідовне продовження заснованого у 1099 р. і офіційно визнаного у 1113 р. Ордену Госпіталю святого Іоанна Єрусалимського.

Ключові слова: Орден іоаннітів (госпітальєрів), Мальтійський Орден, міжнародна правосуб'єктність.