

КУЛЬКО А. В.,

кандидат юридичних наук, докторант
(Інститут держави і права
імені В. М. Корецького
Національної академії наук України)

УДК 341.224.3

**МІЖНАРОДНІ ДОГОВІРНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ
СПІВРОБІТНИЦТВА ДЕРЖАВ АМЕРИКИ СТОСОВНО НЕСУДНОПЛАВНОГО
ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ МІЖНАРОДНИХ РІЧКОВИХ БАСЕЙНІВ
НА ПРИКЛАДІ БАСЕЙНІВ АМАЗОНКИ, ЛА-ПЛАТИ І СИСТЕМИ
ВЕЛИКИХ ОЗЕР – РІКИ СВЯТОГО ЛАВРЕНТІЯ**

Автор досліджує міжнародні договірні механізми, що регулюють співпрацю держав басейнів Амазонки, Ла-Плати та системи Великих озер – ріки Святого Лаврентія. Проаналізовано зміст багатосторонніх і двосторонніх договорів, розглянуто практику їх застосування, визначені переваги та недоліки. У висновках автор вказує на найважливіші проблеми договірного регулювання, з якими наразі стикаються держави міжнародних річкових басейнів.

Ключові слова: міжнародний річковий басейн, Амазонка, Ла-Плата, Великі озера, ріка Святого Лаврентія, міжнародний договір, несудноплавне використання транскордонних прісних вод, охорона транскордонних прісних вод.

Автор исследует международные договорные механизмы, регулирующие сотрудничество государств бассейнов Амазонки, Ла-Платы и системы Великих озер – реки Святого Лаврентия. Проанализировано содержание многосторонних и двусторонних договоров, рассмотрена практика их применения, определены преимущества и недостатки. В выводах автор указывает на важнейшие проблемы договорного регулирования, с которыми сейчас сталкиваются государства международных речных бассейнов.

Ключевые слова: международный речной бассейн, Амазонка, Ла-Плата, Великие озера, река Святого Лаврентия, международный договор, несудоходное использование трансграничных пресных вод, охрана трансграничных пресных вод.

The author explores the international treaty mechanisms governing cooperation between the states of Amazon, La Plata and Great Lakes basins. The content of multilateral and bilateral agreements is considered, the practice of their application is examined, the advantages and shortcomings are determined. In the conclusions the author outlines the problems of treaty regulation that the states of international river basins are facing now.

Key words: international river basin, Amazon, La Plata, Great Lakes, international agreement, non-navigational use of transboundary water bodies, protection of transboundary water bodies.

Вступ. Держави основних міжнародних річкових басейнів (далі – МРБ) Америки, як-от Амазонка, Ла-Плата та система Великих озер – ріки Святого Лаврентія, на сучасному етапі їхнього розвитку стикаються із серйозними викликами щодо стану водних екосистем. Тому необхідно дослідити сучасні системи міжнародно-правового регулювання відносин



держав цих МРБ стосовно їх використання й охорони, виявити переваги та недоліки наявних договірних та інституційних механізмів, надати пропозиції щодо їх вдосконалення. Різні аспекти відповідної тематики досліджували Г. Андрес, Б. Брага, П. Варелла, Е. Вольф, Б. Гарсія, Х. Гонсалвеш, Л. дель Кастильо-Лаборде, Дж. Деллі-Прісколі, П. Калверт, М. Кіркегард, О. Макінтайр, К. Малла, Дж. Ньютон, М. Руффіно, В. Почат, С. Телес да Сілва, С. Тронкосо. Однак зараз у зв'язку із процесами розвитку міжнародно-правового регулювання використання й охорони транскордонних прісноводних об'єктів Америки та поглибленням проблем погіршення їхнього стану є потреба розвинути наукові здобутки вказаних та інших авторів.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз змісту багатосторонніх і двосторонніх договорів щодо МРБ Амазонки, Ла-Плати та системи Великих озер – ріки Святого Лаврентія, розгляд практики їх реалізації, визначення основних викликів, з якими наразі стикаються відповідні держави.

Результати дослідження. Єдиним міжнародним договором басейнового характеру, який регулює відносини між державами МРБ Амазонки, є Договір про співробітництво в Амазонії (Амазонський пакт) 1978 р. Сторони зобов'язалися забезпечити розвиток прибережних держав за раціонального використання природних ресурсів басейну; підтримувати належний санітарний стан регіону та боротися з епідеміями; проводити спільні наукові дослідження з метою економічного та соціального розвитку Амазонії; співпрацювати для розвитку інфраструктури басейну, торгівлі і туризму [1]. Амазонський пакт претендує на комплексність щодо відповіді на виклики і проблеми держав басейну.

В основі цього багатостороннього Договору – міжнародно-правові принципи справедливого і розумного використання; суверенітету кожної держави щодо її території та природних ресурсів; суверенної рівності держав; збереження екосистем [2, с. 19]. Водночас Договір 1978 р. є парасольковим, держави наділені правами ухвалювати та реалізовувати односторонні і регіональні плани, програми й проекти для використання водних ресурсів Амазонки поза межами Договору; укладати двосторонні чи багатосторонні угоди з конкретних або загальних питань за умови, що вони не суперечать досягненню загальних цілей співробітництва в Амазонії, передбачених Договором [3, с. 480].

Водночас Амазонський пакт не охоплює низку важливих аспектів, зокрема використання басейну з різними несудноплавними цілями (виробництво електроенергії, рибальство, сільське господарство), що мають суттєві відмінності. У ньому містяться лише положення про загальні засади, які можна застосовувати до цих сфер. Крім того, у Договорі 1978 р. немає норм про розв'язання міждержавних спорів; нормам про розумне і справедливе використання вод бракує змістової наповненості та деталізації в контексті особливостей застосування цього принципу в Амазонії; відсутні і чинники, які повинні враховуватися під час використання вод справедливо та раціонально; не проголошений принцип і немає положень про незавдання шкоди; немає норм про поведження з підземними водами; розмиті формулювання про обмін інформацією, спрямований на досягнення цілей Договору; відсутні положення про повідомлення державою (державами) Амазонії інших держав МРБ про заплановані нею (ними) заходи, які можуть вплинути на басейн.

З 1978 р. держави Амазонії значно активізували співпрацю з використанням басейну, про що свідчить укладення низки двосторонніх договорів, переважно за участі Бразилії як лідера регіону. Йдеться, наприклад, про Договір між Бразилією та Колумбією про співробітництво у сфері освоєння та збереження природних ресурсів 1981 р., договори між Бразилією та Болівією 1984 і 1988 рр. про будівництво й експлуатацію ГЕС, Договір між Бразилією та Венесуелою про врегулювання питань кордонів 1998 р., Договір 1998 р. між Перу та Еквадором про встановлення миру, врегулювання питань кордонів, доступу до річки, освоєння її ресурсів та охорони навколишнього середовища [4, с. 172].

Сторони цих угод ведуть постійну активну роботу. Так, у межах виконання бразильсько-болівійських угод із лютого 2016 р. здійснюють дослідження доцільності двосторонніх гідроенергетичних проектів, метою яких є посилення регіональної енергетичної інтеграції [5].



Для успішнішої реалізації Амазонського пакту 1995 р. вісім держав басейну вирішили створити Організацію договору про співробітництво в Амазонії (далі – ОДСА). Її діяльність спрямована на раціональне використання природних ресурсів басейну і співробітництво у сфері створення інфраструктури для розвитку амазонських територій [6, с. 11–12].

Нині Організація веде багатоаспектну діяльність відповідно до нового порядку денного ОДСА зі стратегічного співробітництва на 2011–2018 рр. Порядок денний є основним програмним документом Організації, містить перелік конкретних заходів (короткострокових, середньострокових і довгострокових) у багатьох сферах (лісові і водні ресурси; управління, моніторинг і контроль над зникаючими видами дикої фауни та флори; охоронні зони; стале використання біорозмаїття; проблеми корінних народів; управління даними й обмін інформацією; регіональне управління охороною здоров'я; інфраструктура та транспорт; комерційне судноплавство; туризм) [7, с. 12–13].

Вважаємо, що основними проблемами міжнародно-правового регулювання відносин у сфері несудноплавного використання й охорони басейну Амазонки наразі є такі: а) необхідність міжнародно-правового реагування на загрози для басейну Амазонки як екосистеми глобального значення; б) незастосування під час планування, спорудження й експлуатації господарських об'єктів у басейні Амазонки основних принципів міжнародного права транскордонних прісних вод, спрямованих на охорону довкілля; в) відсутність у держав Амазонії спільного бачення щодо управління МРБ; г) нераціональне використання басейну Амазонки внаслідок відсутності міжнародних договорів, які б містили спеціальні норми про рибальство, запобігання повеням та посухам і боротьбу з ними, охорону підземних вод; г) недоліки Договору про співробітництво в Амазонії 1978 р.; д) недостатність повноважень та інституційних можливостей для управління басейном ОДСА як єдиної міжнародної організації, що поширює свою діяльність на всю територію та всі основні сфери використання басейну Амазонки.

Найважливішим міжнародно-правовим актом, покликаним забезпечити ефективне реагування на ключові виклики у сфері водних ресурсів, з якими стикаються держави басейну *Ла-Плати*, стала укладена 1969 р. Конвенція про басейн Ла-Плати. Сторони зобов'язалися об'єднати зусилля для сприяння гармонійному та збалансованому розвитку; оптимальному і раціональному використанню основних природних ресурсів регіону; збереженню цих ресурсів для майбутніх поколінь [8, с. 71]. Загалом, держави включили до Конвенції максимальну кількість сфер співпраці, зокрема вказано на раціональне та справедливе використання водних ресурсів для різних цілей.

Це рамковий договір, що являє собою основу для освоєння, спільного управління та збереження водних ресурсів системи Ла-Плати. Конвенція 1969 р. загалом стала одним із перших прикладів застосування гармонізованого підходу до використання й охорони транскордонних прісних вод. З іншого боку, Конвенція містить переважно загальні принципи; положення суто практичного характеру майже відсутні; немає норм, присвячених окремим видам несудноплавного використання прісних вод; не розкрито зміст принципів справедливого і раціонального використання вод, незавдання значної шкоди, обміну інформацією під час їх застосування до Ла-Плати; не визначені чинники, які повинні враховуватися для забезпечення раціонального і справедливого використання Ла-Плати; не передбачені обов'язки сторін інформувати й проводити консультації з органом із реалізації Конвенції (Міжнародним координаційним комітетом) та іншими державами басейну щодо запланованої діяльності, яка може вплинути на їхні права й інтереси; відсутні механізми розв'язання спорів.

Надалі держави басейну Ла-Плати уклали низку двосторонніх договорів, які стосуються специфічних питань – інвестицій, розвитку гідроенергетичної та транспортної інфраструктури тощо. Йдеться, наприклад, про Договір між Аргентиною і Болівією про спільне використання вод рік Ла-Плата, Берочіхо та Пількомайо 1971 р.; Договір між Уругваєм і Аргентиною про р. Ла-Плата 1973 р.; Угоду між Бразилією і Уругваєм про спільне освоєння р. Куареїм і співробітництво у використанні її природних ресурсів 1991 р.; Угоду між Аргентиною і Болівією про багатоцільове використання ресурсів верхньої течії р. Бермехо та



р. Гранде де Таріха 1995 р. [9, с. 167–168]; Угоду між Аргентиною і Уругваєм про створення наукового комітету в межах Комісії ріки Уругвай 2010 р. [10]. З-поміж зазначених двосторонніх договорів варто насамперед звернути увагу на Договір між Уругваєм та Аргентиною про ріку Ла-Плата і відповідний морський кордон 1973 р. Він розв'язав суперечливу ситуацію щодо юрисдикції над територією, але стосується і питань судноплавства, рибальства, дна та надр ріки, запобігання забрудненню, лоцманської служби, будівництва, науково-дослідницьких і рятувальних робіт [11, с. 18], тобто претендує на комплексність регулювання питань використання й охорони Ла-Плати.

1975 р. Аргентина й Уругвай підписали ще один договір щодо водних ресурсів басейну Ла-Плати – Статут ріки Уругвай. Він спрямований на створення спільних механізмів, покликаних забезпечити оптимальне та раціональне використання вказаної ріки, яка простягається на 1 600 км та впадає в естуарій Ла-Плати. Уклавши Статут 1975 р., Аргентина й Уругвай створили міжнародно-правову основу для регулювання широкого кола питань, пов'язаних передусім із використанням природних ресурсів і забрудненням ріки Уругвай [12, с. 161]. Згідно із цим договором, заснована річкова комісія – Адміністративна комісія для ріки Уругвай [13, с. 123].

Коротко зупинимося і на Угоді 1995 р. між Аргентиною, Болівією та Парагваєм про заснування Тристоронньої комісії з використання ріки Пількомайо. Згідно із цим міжнародним договором, Тристороння комісія виконує такі функції, як сприяння раціональному використанню річкових ресурсів; підготовка та реалізація Загальної програми інтегрованого управління рікою Пількомайо; оцінка впливу на навколишнє середовище проектів і робіт, які проводяться у відповідному регіоні; сприяння раціональному використанню гідроенергії; регулювання скидань шкідливих речовин; постійна оцінка якості води; регулювання комерційного та спортивного рибальства; сприяння використанню нових іригаційних систем; визначення територій, метою функціонування яких є охорона тваринного світу; визначення частин Пількомайо, придатних для судноплавства.

Проведене автором дослідження дозволяє дійти висновку, що, попри вагомі здобутки, наразі правовому режиму використання басейну Ла-Плати властиві такі проблеми: а) мінливість природних характеристик Ла-Плати, яка зумовлює труднощі ухвалення рішень щодо управління водними ресурсами, розподілу води між різними видами і суб'єктами використання; сильна вразливість басейну Ла-Плати до природних змін, що перешкоджає його несудноплавному використанню; б) відсутність комплексного договору з використання й охорони МРБ Ла-Плати за участі всіх держав басейну; в) наголошення в міжнародних договорах, які стосуються басейну Ла-Плати, на принципі державного суверенітету, що заохочує до реалізації господарських проектів без урахування інтересів інших держав; г) недоліки Конвенції про басейн Ла-Плати 1969 р.; г) закладена в Конвенції інституційна слабкість Міжнародного координаційного комітету, нестача в нього повноважень, необхідних для забезпечення дотримання принципів міжнародного права транскордонних прісних вод; д) виникнення спорів, зумовлених конкуренцією між державами за використання ресурсів Ла-Плати; е) відсутність міжнародно-правових механізмів, які передбачали б розроблення й ухвалення планів управління річковим басейном Ла-Плати.

Загальною основою для співробітництва з питань водних ресурсів між Канадою і Сполученими Штатами Америки (далі – США), зокрема щодо системи *Великих озер – Ріки Святого Лаврентія*, є рамковий двосторонній міждержавний Договір про прикордонні води 1909 р. [14]. Спочатку його метою було запобігання та розв'язання спорів між сторонами стосовно водних ресурсів. Нормою ст. 3 визначено, що створення перешкод або відведення прикордонних вод, які впливають на їхній природний рівень або стік на іншому боці кордону, не здійснюються, крім випадків ухвалення рішень про це США і Канадою в межах їхньої юрисдикції та із затвердженням двосторонньою Міжнародною спільною комісією із прикордонних вод (далі – МСК) [15, с. 177] – організацією, яка функціонує для реалізації Договору 1909 р. Отже, для вказаної діяльності потрібна згода іншої сторони Договору.



Договір 1909 р. є рамковим, що типово для міжнародно-правового регулювання відносин у сфері використання транскордонних прісних вод. Він містить загальні принципи і являє собою керівництво з таких питань, як схвалення будівництва споруд, що можуть вплинути на природний рівень води або протікання рік через кордон; запобігання значному забрудненню води тощо [16, с. 2]. Американсько-канадський договір періодично доповнюється новими нормами, що пристосовують його до сучасних умов.

Для розв'язання проблеми погіршення стану транскордонних прісних вод США й Канада уклали кілька договорів та реалізували кілька ініціатив, спрямованих на захист і відновлення екосистеми Великих озер – ріки Святого Лаврентія. Передусім зазначимо Угоду 1972 р. про якість води у Великих озерах і узгоджені дії з її відновлення. Кілька разів Угоду доповнювали відповідно до поточної ситуації. Так, 1978 р. додані норми про необхідність екосистемного підходу під час проведення природоохоронних заходів та боротьбу зі стійкими хімічними забруднювачами; 2012 р. розширені повноваження МСК, на неї покладені нові завдання, переважно координаційного характеру [17, с. 2].

У результаті, стан екосистеми суттєво покращився, але 2014 р. США й Канада ухвалили План щодо озера Онтаріо – річки Святого Лаврентія, названий «Захист від екстремальних рівнів води, відновлення водно-болотних угідь і підготовка до зміни клімату». Його метою є забезпечення природного характеру змін рівня води озера Онтаріо і річки Святого Лаврентія, які необхідні для відновлення здоров'я екосистем [18, с. 3].

Додамо, що 2015 р. МСК видала Директиву про Комітет адаптивного управління басейном Великих озер – річки Святого Лаврентія. Цей орган ухвалює рішення про заходи, метою яких є збереження транскордонних водних ресурсів [17, с. 3–4]. Віддаючи належне суттєвим успіхам співпраці США і Канади, зауважимо, що наразі йдеться про такі проблеми і виклики, що стосуються басейну Великих озер – річки Святого Лаврентія: а) необхідність реагування на значний негативний вплив на басейн господарської діяльності, зокрема забруднення вод внаслідок роботи промислових підприємств і ведення сільськогосподарської діяльності на прибережних територіях; б) введення до басейну інвазивних видів внаслідок його судноплавного використання; в) сильні зміни рівня води, що потребує значних і масштабних спільних зусиль США та Канади для запобігання шкоді судноплавним та несудноплавним видам використання транскордонних водних об'єктів; г) недостатня розвиненість міжнародно-правових механізмів запобігання негативному впливу на транскордонні прісні води і недостатньо швидке реагування на проблеми, що виникають, шляхом укладання та виконання міжнародних договорів.

Висновки. Держави Америки досягли суттєвих успіхів у господарському використанні спільних прісноводних ресурсів, узгодженні їхніх інтересів у цій сфері й охороні транскордонних прісних вод. Проте автор вважає, що наразі відповідним договірним механізмам притаманні такі проблеми: а) акцентування в міжнародних договорах принципу державного суверенітету, що заохочує до реалізації господарських проектів на транскордонних прісних водах без урахування інтересів інших держав; б) відсутність у договорах норм, присвячених застосуванню основних принципів міжнародного права транскордонних прісних вод; в) брак норм, які б регулювали окремі види несудноплавного використання прісних вод; г) недостатність міжнародно-правових механізмів запобігання негативному впливу на водні ресурси; д) брак засобів впливу на держави, що порушують принципи міжнародного права транскордонних прісних вод; е) недостатність повноважень у міжнародних організацій, покликаних забезпечувати виконання договорів; ф) відсутність міжнародно-правових механізмів, які передбачали б розроблення й ухвалення планів управління МРБ.



Список використаних джерел:

1. Amazon Cooperation Treaty 1978. OAS. 2002. – 6 p.
2. Arteaga R. ACTO's activities and role. World Water Forum. 2006. 31 p.
3. Landau G.D. The Treaty for Amazonian Cooperation: a bold new instrument for development. Georgia Journal of International and Comparative Law. 1980. Issue 3. Volume 10. P. 463–489.
4. Newton J. Amazon Basin / The UN Watercourses Convention in Force: Strengthening International Law for Transboundary Water Management (F. Rocha Loures, A. Rieu-Clarke eds.). Routledge. 2013. P. 168–179.
5. Place M. Brazil, Bolivia to launch bi national hydro studies (2.02.2016) / BN Americas. URL: <http://www.bnamericas.com/en/news/electricpower/brazil-bolivia-to-launch-binational-hydro-studies>.
6. Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества. Укрепление потенциала водного сотрудничества в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии / Секретариат ЕЭК ООН. 2009. 60 с.
7. Amazonian Strategic Cooperation Agenda. Approved at the X Meeting of the TCA's Ministers of Foreign Affairs (November 2010) / Amazon Cooperation Treaty Organization. 68 p.
8. Garcia B. The Amazon from an International Law Perspective. Cambridge University Press. 2011. 405 p.
9. Wolf A.T. Agreements of South America. Atlas of International Freshwater Agreements. United Nations Environment Programme. 2002. P. 163–170.
10. Agreement by exchange of notes between the Argentine Republic and the Eastern Republic of Uruguay concerning the establishment of a scientific committee within the Administering Commission of the Uruguay River. Buenos Aires, 30 August 2010. International Water Law Project. 2012. 34 p.
11. Pochat V. The La Plata River Basin // California Institute for Water Resources. 2010. 30 p.
12. Pavón Piscitello D., Andrés G.E. The Conflict Between Argentina and Uruguay Concerning the Installation and Commissioning of Pulp Mills Before the International Court of Justice and MERCOSUR. ZaöRV. 2007. Vol. 67. P. 159–183.
13. Pochat V. The La Plata River Basin. Water for the Americas: Challenges and Opportunities / A. Garrido, M. Shechter eds. Routledge. 2014. P. 111–132.
14. Treaty Between the United States and Great Britain Relating to Boundary Waters, and Questions Arising Between the United States and Canada 1909. Treaty doc. Washington. 1909. 8 p.
15. Walker G.Q.C. The Boundary Water Treaty 1909 – A Peace Treaty? Canada – United States Law Journal. 2015. № 39. P. 170–186.
16. Annual Report for 2008: Boundary Waters Treaty Centennial Edition. International Joint Commission. 2008. 45 p.
17. Great Lakes – St. Lawrence River Adaptive Management Committee Great Lakes Boards of Control Directive 2015 / International Joint Commission. 2015. 5 p.
18. Lake Ontario – St. Lawrence River Plan 2014: Protecting against extreme water levels, restoring wetlands and preparing for climate change / International Joint Commission. 2014. 96 p.

