

О. З. МЕЛЬНИК

*Оксана Зіновіївна Мельник, аспірантка
Інституту міжнародних відносин Київського
національного університету імені Тара-
са Шевченка*

**НЕНАВІГАЦІЙНЕ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА
ТРАНСКОРДОННИХ ВОДНИХ РЕСУРСІВ
В РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ КОМІСІЇ ООН**

У сучасних умовах розвитку суспільства особливе значення має проблема транскордонних прісних вод, які перетинають кордони двох та більше держав. Ефективність їх використання залежить від широкого міжнародного співробітництва, розвитку та удосконалення договірних механізмів регулювання взаємовідносин держав у цій сфері. Актуальність даного питання для регіону Європейської Економічної Комісії ООН (далі – «ЄЕК ООН»), який охоплює територію Європи, Центральної Азії, Північної Америки та Ізраїлю, зумовлена наявністю у ньому значної кількості транскордонних водних ресурсів. У цьому регіоні знаходиться близько 160 великих річок, 40 озер та 150 акіферів, які мають транскордонний характер¹. При цьому деякі транскордонні басейни, утворені такими водними ресурсами, простягаються також на територію Афганістану, Китаю, Ірану, Монголії та інших держав, сусідніх з державами-членами ЄЕК ООН.

Проблематиці правового регулювання ненавігаційного використання та охорони транскордонних вод у регіоні ЄЕК ООН присвячено роботи В. Виноградова, Б. Боснякович, П. Воутерс, Ф. Лоурес та інших науковців, які проводять ґрунтовні дослідження у цій сфері. Метою даної статті є здійснення аналізу особливостей правового регулювання співробітництва держав-членів ЄЕК ООН на основі Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер, яку було прийнято 17 березня 1992 р. (далі – «Конвенція»)².

Конвенція створює правову основу для регіонального співробітництва держав та посилення їх національних заходів охорони і раціонального управління транскордонними водними ресурсами. При цьому її положення спрямовані, перш за все, на забезпечення охорони і захисту навколишнього середовища від забруднення.

Після депонування у Генерального Секретаря ООН 16 необхідних документів про ратифікацію, прийняття, затвердження або приєднання Конвенція набула чинності 6 жовтня 1996 р.³ На сьогоднішній момент її сторонами є 35 держав та Європейський Союз. Україна є її учасницею з 8 жовтня 1999 р.⁴ Вона приєдналась до Конвенції відповідно до Закону України «Про приєднання України до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер» від 1 липня 1999 р. № 801-XIV⁵.

Конвенція є регіональною угодою і відкрита для приєднання (I) держав-членів ЄЕК ООН, (II) держав, які мають консультативний статус при цій Організації, а також (III) регіональних організацій економічної інтеграції, створених державами-членами ЄЕК ООН (ст. 25). Водночас, згідно зі ст. 21, за пропозицією уряду Швейцарії 28 листопада 2003 р. Нарада Сторін, яка є інституційним механізмом, створеним для забезпечення

контролю за виконанням Конвенції, на підставі свого рішення III/1 прийняла зміни до статей 25 та 26. Після набрання цими змінами чинності будь-яка держава, яка знаходиться поза межами регіону ЄЕК ООН, але є членом ООН, зможе приєднатися до Конвенції. Для цього їй необхідно буде, відповідно до вищезазначеного рішення III/1, подати заявку та отримати схвалення з боку Наради Сторін⁶.

Зміни до Конвенції набувають чинності після депонування відповідних актів про їх прийняття, зданих двома третинами сторін, представники яких були присутні на Нараді Сторін (п. 4 ст. 21). Проте, у випадку змін, внесених до статей 25 та 26, Рада Сторін у своєму рішенні III/1 встановила, що не розглядатиме жодної заявки про приєднання до тих пір, поки такі зміни до Конвенції не будуть прийняті усіма державами та організаціями, які були її учасниками станом на 28 листопада 2003 р. Іншими словами, фактично, ці зміни почнуть діяти лише після того, як 34 держави та Європейський Союз приймуть їх. Поки що необхідні акти депозитарію здали лише Хорватія, Чехія, Фінляндія, Угорщина, Люксембург, Молдова, Нідерланди, Польща, Румунія, Швеція⁷.

Якщо відповідні зміни набудуть чинності, Конвенція перестане бути виключно регіональною угодою і розглядатиметься як універсальний інструмент міжнародно-правового регулювання використання транскордонних водних ресурсів. Проте її здатність забезпечити універсальне регулювання відповідних правовідносин ще не є гарантованою. Конвенція є результатом переговорів на регіональному рівні і враховує особливості конкретного регіону. Тому вона може бути не сприйнята іншими державами поза межами регіону ЄЕК ООН. Особливо, це стосується країн, що розвиваються. По-перше, Конвенція має чітке спрямування на вирішення проблем забруднення вод, в той час як для більшості країн, що розвиваються, досить часто важливішими є питання розподілу водних ресурсів та збалансування об'ємів їх використання. А по-друге, Конвенція встановлює досить високі вимоги для своїх учасниць і їх виконання потребує значних фінансових та технічних можливостей. Тому країни, що розвиваються, можуть виявитися не готовими імплементувати положення Конвенції⁸.

Крім того, як вже зазначалось вище, після введення в дію змін до статей 25 та 26, приєднання до Конвенції держав з інших регіонів залежатиме від схвалення з боку Наради Сторін. Водночас, критеріїв, необхідних для його отримання, поки не було розроблено. Тому, враховуючи, що Рада Сторін матиме можливість відмовити у наданні схвалення, немає гарантій, що будь-яка держава, яка знаходиться поза межами регіону ЄЕК ООН та виявить бажання приєднатися до Конвенції, зможе це здійснити на практиці⁹.

Необхідно зазначити, що Конвенція є одним із елементів більш широкої та комплексної правової політики, яка проводиться в регіоні ЄЕК ООН з метою вирішення проблем транскордонного співробітництва у сфері навколишнього середовища. Зокрема, в рамках ЄЕК ООН були розроблені та прийняті Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті 1991 р., Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій 1992 р., Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань навколишнього середовища 1998 р. тощо.

Окремі норми та принципи Конвенції отримали свій розвиток у двох додаткових протоколах до неї – Протоколі про проблеми води та здоров'я від 17 червня 1999 р.¹⁰ та Протоколі про цивільну відповідальність та компенсацію за шкоду, завдану транскордонним впливом промислових аварій на транскордонні води від 21 травня 2003 р.¹¹ Перший з них набув чинності 4 серпня 2005 р.¹² Другий – поки не набрав чинності, оскільки для цього необхідно 16 актів про ратифікацію, прийняття, затвердження або приєднання (п. 1 ст. 29). Однак станом на січень 2009 р. його стороною є лише Угорщина¹³.

Як впливає з назви та тексту преамбули Конвенції, її метою є забезпечення правової основи для охорони та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер. Проте у Конвенції закріплено лише визначення терміну «транскордонні води», під яким розуміються будь-які поверхневі чи підземні води, які позначають, перетинають кордони між двома і більше державами чи розташовані в таких кордонах (ст. 1). Очевидно, що автори Конвенції розглядали «транскордонні води» як загальне родове поняття, яке охоплює транскордонні водотоки і міжнародні озера¹⁴.

У Конвенції міститься дві категорії зобов'язань. Перша з них включає зобов'язання більш загального характеру, які стосуються усіх учасниць Конвенції (ст.ст. 2-8). До них, зокрема, належить зобов'язання держав удосконалювати власне національне законодавство та співпрацювати між собою з метою попередження, обмеження та зменшення транскордонного впливу, тобто значних негативних наслідків для транскордонних вод (ст. 3). Друга категорія містить більш детальні зобов'язання, що поширюються на тих учасниць Конвенції, які мають спільні транскордонні води (ст. ст. 9-16).

Основними принципами Конвенції є принцип вжиття запобіжних заходів, принцип «той, хто забруднює, – платить» та принцип стійкого управління (п. 5 ст. 2). У Конвенції міститься ще один важливий принцип, який не знайшов свого відображення серед принципів, перелічених у статті 2, проте був сформульований у вигляді одного із зобов'язань для тих учасниць Конвенції, які мають спільні водні ресурси. Мова йде про принцип доступу громадськості до інформації. Відповідно до ст. 16, прибережні сторони забезпечують інформування громадськості про стан транскордонних вод та заходи, які вживаються чи планується вживати з метою попередження, обмеження та зменшення транскордонного впливу, а також про ефективність цих заходів. Цей принцип впливає з універсального права людини на безпечне для життя та здоров'я навколишнє середовище. За словами Н. Ража, воно є не тільки одним із основоположних прав людини, але й полісистемною нормою, яка існує у різних галузях сучасного міжнародного права¹⁵.

Незважаючи на те, що басейновий принцип управління не отримав безпосереднього закріплення в положеннях Конвенції, у її преамбулі зазначається, що ефективне вирішення проблем охорони та використання транскордонних вод може бути забезпечено лише шляхом тісного співробітництва, яке у першу чергу повинно здійснюватися шляхом розробки угод між тими державами, які мають спільні водні ресурси, особливо, у випадках, коли таких угод ще не було досягнуто. Саме тому в Конвенції містяться доволі детальні положення, присвячені формам співпраці між прибережними сторонами.

Відповідно до норм Конвенції, прибережні сторони зобов'язані, на основі рівності та взаємності, укладати двосторонні та багатосторонні угоди і досягати інших домовленостей у тих випадках, коли такі угоди та домовленості відсутні, або вносити зміни до існуючих угод чи домовленостей, коли це є необхідним для усунення протиріч з основними принципами Конвенції, з метою визначення своїх взаємовідносин та поведінки у сфері попередження, обмеження і зменшення транскордонного впливу (п. 1 ст. 9). Зокрема, на виконання цього положення Конвенції було прийнято ряд двосторонніх та багатосторонніх міжнародно-правових угод, які розвивають її принципи та норми у субрегіональному та локальному контекстах (Конвенція про співробітництво у сфері охорони та стійкого використання ріки Дунай від 29 червня 1994 р., Конвенція про охорону Рейну від 12 квітня 1999 р., Директива Європейського Союзу (2000/60/ЕС), що встановлює рамки дій Співтовариства в сфері водної політики від 23 жовтня 2000 р., двосторонні угоди України з Румунією, Республікою Білорусь тощо).

При укладенні таких угод Конвенція зобов'язує прибережні сторони розглядати питання створення спільних органів, які зможуть, серед іншого, розробляти спільні програми дій та виступати в якості форуму для обміну інформацією щодо існуючих і запланованих видів використання вод, які можуть мати транскордонний вплив, а також виконувати інші функції (п. 2 ст. 9).

Незважаючи на те, що Конвенція закликає прибережні сторони співпрацювати між собою через спеціально створені спільні органи, інституційний механізм співробітництва не є єдиною формою взаємодії у сфері охорони та використання транскордонних водних ресурсів. Консультації, розробка та здійснення спільних програм моніторингу стану транскордонних вод та транскордонного впливу, проведення спільних досліджень, а також інші заходи можуть здійснюватися сторонами Конвенції не лише в рамках спільних органів, але і на основі конкретних домовленостей між ними (ст. 10, п. 1 ст. 11, ст. 12).

Однією з умов успішного та ефективного співробітництва є оперативний обмін інформацією та даними між державами. У ст. 6 Конвенції міститься загальне зобов'язання для всіх сторін у максимально короткі строки забезпечувати найбільш широкий

обмін інформацією з питань охорони і використання транскордонних вод. Водночас, сторони, керуючись своїм національним законодавством, можуть відмовити у наданні інформації, яка пов'язана із промисловою та комерційною таємницею (включаючи інтелектуальну власність) чи національною безпекою (ст. 8).

Більш детальні вимоги щодо процедури обміну інформацією встановлені для прибережних сторін (ст. 13). Прибережні сторони здійснюють обмін доступними даними, зокрема, про екологічний стан транскордонних вод, про досвід у галузі застосування «найкращих доступних технологій», про результати моніторингу, про заходи, які вживаються або лише заплановані для попередження, обмеження чи зменшення транскордонного впливу тощо. У випадку, коли запитується інформація, яка відсутня, то запитувана сторона не може відразу відмовити у виконанні такого запиту. Вона зобов'язана вжити заходів для його виконання, але може вимагати компенсацію розумних витрат, пов'язаних із пошуком або обробкою запитуваної інформації. Крім того, прибережні сторони сприяють обміну «найкращою доступною технологією», під якою розуміються останні досягнення у розробці процесів, установок чи експлуатаційних методів, які довели практичну придатність в якості конкретних заходів для обмеження скидань, викидів та відходів (п. 1 Додатку I до Конвенції). Обмін такою технологією може відбуватися шляхом комерційного обміну, прямих контактів та співробітництва у промисловості (зокрема, створення спільних підприємств), обміну інформацією та досвідом, надання технічної допомоги тощо.

Однією з сильних сторін Конвенції є запровадження дієвих інституційних механізмів¹⁶. Перш за все мова йде про проведення регулярних зустрічей сторін Конвенції для контролю за ходом її здійснення (ст. 17). Такі зустрічі носять назву Нарад Сторін і скликаються не рідше одного разу на три роки. Під час таких зустрічей сторони здійснюють огляд політики та методологічних підходів до питань охорони і використання транскордонних вод, обмінюються досвідом, накопиченим при укладанні та виконанні двосторонніх і багатосторонніх угод, досягнутих між сторонами цієї Конвенції, а також між ними та іншими державами, розглядають і здійснюють будь-які додаткові заходи, необхідні для досягнення цілей Конвенції.

Всього з моменту набуття Конвенцією чинності було проведено чотири Наради Сторін: перша Нарада Сторін відбулась 2-4 липня 1997 р. у Хельсінкі, друга – 23-25 березня 2000 р. у Гаазі, третя – 26-28 листопада 2003 р. у Мадриді, а остання – 20-22 листопада 2006 р. у Бонні.

Окрім Наради Сторін, в рамках Конвенції було створено ряд допоміжних органів, зокрема, Робочу групу з питань інтегрованого управління водними ресурсами, Робочу групу з питань моніторингу та оцінки, Робочу групу з правових та адміністративних питань. Всі ці Робочі групи, які проводять свої засідання на регулярній основі, займаються розробкою нових керівних принципів, програм, стратегій та методологій, надають консультації державам, організують семінари та конференції, програми професійної підготовки тощо¹⁷. У 2000 р. також було створено Міжнародний центр оцінки водних ресурсів, який забезпечує науково-технічне сприяння учасникам Конвенції. Координацію діяльності всіх цих органів здійснює секретаріат ЄЕК ООН, зокрема, її Виконавчий секретар, згідно зі ст. 19 Конвенції.

За понад 12 років функціонування інституційні механізми, запроваджені Конвенцією, довели свою ефективність, оскільки дозволяють: (I) поширювати інформацію про Конвенцію та позитивні результати її імплементації з метою заохочення інших держав приєднатися до неї; (II) надавати правові та технічні консультації державам з метою сприяння виконання ними положень Конвенції (такі консультації можуть здійснюватися у формі підготовки, перегляду та/або адаптації угод про транскордонні водні ресурси, посилення національних та транскордонних водогосподарських заходів); (III) здійснювати спільні програми комплексного управління водними ресурсами, їх моніторингу та оцінки тощо.

Підводячи підсумок, необхідно зазначити, що Конвенція в цілому забезпечує належне правове регулювання використання та охорони транскордонних водних ресурсів, ефективність якого вже доведено практикою. Вона сприяє співробітництву держав в регіоні та стимулює активізацію договірному процесу. Її положення слугують моделлю

для укладення нових міжнародних угод у цій сфері. Особливістю Конвенції є також те, що імплементація та подальший розвиток її положень відбувається не лише шляхом прийняття юридично обов'язкових додаткових протоколів та міжнародних угод, але й шляхом розроблення в рамках її інституційних механізмів різноманітних рекомендацій та керівних принципів.

Крім того, інституційні механізми регіональної співпраці, запропоновані Конвенцією, дозволяють не лише здійснювати спільні заходи, але й контролювати їх результативність завдяки програмам моніторингу та оцінки. Конвенція пропонує доволі детальні правила поведінки і може розглядатися як приклад успішної реалізації на практиці універсальних принципів та норм міжнародного права у сфері ненавігаційного використання транскордонних водних ресурсів.

¹ Our waters: joining hands across borders. First Assessment of Transboundary Rivers, Lakes and Groundwaters. – Geneva, 2007. – P. 6.

² Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 г. // Международные водотоки: Расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов. Серия публикаций по водным проблемам. Специальное издание – Нью-Йорк; Женева: ООН, 2000. – С. 171-187.

³ *Боснякович Б.* Стратегии ЕЭК ООН в области охраны окружающей среды в отношении международных водотоков: конвенции Хельсинки и Эспо // Международные водотоки: Расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов. Серия публикаций по водным проблемам. Специальное издание. – Нью-Йорк; Женева: ООН, 2000. – С. 43.

⁴ Status of ratification of Water Convention [Electronic resource] // United Nations Economic Commission for Europe. – Mode of access: http://www.unece.org/env/water/status/lega_wc.htm – Last access: December 2008. – Title from the screen.

⁵ Закон України «Про приєднання України до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер» від 01 липня 1999 р. № 801-XIV // Офіційний вісник України. – К., 1999. – № 27. – С. 3.

⁶ Amendment to articles 25 and 26 of the Convention [Electronic resource] // United Nations Economic Commission for Europe, ECE/MP.WAT/14, 12 January 2004. – Mode of access: <http://www.unece.org/env/documents/2004/wat/ece.mp.wat.14.e.pdf> – Last access: December 2008. – Title from the screen.

⁷ Status of ratification of the amendments to the Water Convention [Electronic resource] // United Nations Economic Commission for Europe. – Mode of access: <http://www.unece.org/env/water/status/amend.htm> – Last access: December 2008. – Title from the screen.

⁸ *Loures F., Rieu-Clarke A., Vercambre M.* Everything you need to know about the UN Watercourses Convention, July 2008, P.22 [Electronic resource] // Mode of access: www.assets.panda.org/downloads/wwf_un_watercourses_brochure.pdf – Last access: December 2008. – Title from the screen.

⁹ *Brels S., Coates D., Loures F.* Transboundary water resources management: the role of international watercourse agreements in implementation of the CBD, P. 34 [Electronic resource] // CBD Technical Series No. 40 – Mode of access: <http://www.internationalwaterlaw.org/bibliography/WWF/cbd+iwl.pdf> – Last access: December 2008. – Title from the screen.

¹⁰ Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер // Международные водотоки: Расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов. Серия публикаций по водным проблемам. Специальное издание / Науч. редакторы: Салман М.А.Салман, Лоранс Буассон де Шазурн – Нью-Йорк; Женева: ООН, 2000. – С. 189-207.

¹¹ Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды [Электронный ресурс] / Европейская Экономическая Комиссия Организации Объединенных Наций. – Режим доступа: http://www.unece.org/env/civil-liability/documents/protocol_r.pdf – Название с экрана.

¹² Status of ratification of the Protocol on Water and Health [Electronic resource] // United Nations Economic Commission for Europe. – Mode of access: http://www.unece.org/env/water/status/lega_wh.htm – Last access: December 2008. – Title from the screen.

¹³ Status of ratification of the Protocol on Civil Liability [Electronic resource] // United Nations Economic Commission for Europe. – Mode of access: http://www.unece.org/env/civil-liability/status_cl.html – Last access: December 2008. – Title from the screen.

¹⁴ *Некотенева М. В.* Правовые проблемы использования международных водотоков: Дис. ...канд.юр.наук:12.00.10 / Московская гос. юрид. академия. – М., 2008. – С. 44.

¹⁵ *Нуман Ража А. Д.* Международно-правовой режим международных водотоков ненавигационно-го использования: Дис...канд.юрид.наук: 12.00.11 / НАН Украины, Институт государства и права им. В. М. Корещкого. – К., 2005. – С. 126.

¹⁶ *A. S. Rieu-Clarke, P. Wouters, F. Loures* The role and relevance of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses to the EU and its member states, P. 23 [Electronic resource] // UNESCO Centre for water law, policy and science, University of Dundee – Mode of access: http://www.internationalwaterlaw.org/bibliography/WWF/RA_European_Union.pdf – Last access: December 2008. – Title from the screen.

¹⁷ *Wouters P., Vinogradov S.* Analysing the ECE Water Convention: What Lessons for the Regional Management of Transboundary Water Resources // Yearbook of International Co-operation on Environment and Development. – London: Earthscan Publications, 2003/2004. – P. 57.

Отримано 22.01.2009

Резюме

Настоящая статья посвящена анализу Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, разработанной и принятой в рамках Европейской Экономической Комиссии ООН в 1992 г. с целью обеспечения правовой основы регионального сотрудничества прибрежных государств, граничащих с одними и теми же водными ресурсами.

Л. М. ЩЕРБАНЮК

Людмила Михайлівна Щербанюк, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корещкого НАН України

ЗДІЙСНЕННЯ НАБЛИЖЕНИХ ДО ДЕПУТАТСЬКОГО ЗАПИТУ ПРОЦЕДУР У ПАРЛАМЕНТАХ КРАЇН ЄВРОПИ

В умовах реалізації державного курсу України на європейську інтеграцію важливого значення набуває вивчення законодавства та практики країн Європейського Союзу, що дозволяє розширити знання про наявні правові інструменти і механізми та розглянути можливість їхнього застосування в Україні або адаптації до умов української правової системи.

Досвід інших країн Європи є особливо цікавим у контексті покращення функціонування системи стримувань і противаг, зокрема інститутів парламентського контролю, одним із яких є депутатський запит. Нижче подається узагальнений огляд наближених до депутатського запиту процедур у державах-членах Європейського Союзу, країнах-кандидатах і Норвегії на основі конституцій цих країн і регламентних норм їхніх парламентів.

Законодавство (конституції та регламенти). Конституції значної кількості країн, зокрема таких як Австрія (ст. 52), Болгарія (ст. 90), Естонія (ст. 74), Іспанія (ст. 111), Латвія (ст. 27), Литва (ст. 61), Польща (ст. 115), Португалія (ст. 156d), Румунія (ст. 112), Словаччина (ст. 80), Словенія (ст. 118), Туреччина (ст. 98), Угорщина (ст. 27), Фінляндія (ст. 43, ст. 45), Хорватія (ст. 85) та Чехія (ст. 53), містять прямі норми щодо можливості внесення письмових запитань або запитів та інтерпеляцій. Письмові запитання від депутатів парламенту до членів уряду передбачені регламентами усіх досліджуваних країн. Парламентські процедури багатьох країн також передбачають механізм інтерпеляції¹ (Бельгія (Палата Представників), Іспанія (обидві палати), Нідерланди (обидві палати), Данія, Люксембург, Швеція, Норвегія, Італія (обидві палати), Польща (Сейм), Румунія (обидві палати), Словенія (Національні Збори), Чехія (Палата Депутатів), Греція, Естонія, Латвія, Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Фінляндія та Хорватія. Де-