



УДК 341.224.3

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СУДОХОДСТВА НА МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕКАХ АЗИИ НА ПРИМЕРЕ МЕКОНГА И КОСИ

Андрей КУЛЬКО,

кандидат юридических наук,
докторант Института государства и права имени В. М. Корецкого
Национальной академии наук Украины

АННОТАЦИЯ

Автор исследует международно-правовые механизмы обеспечения сотрудничества государств рек Меконг и Коси в сфере судоходства. Раскрыто содержание международных договоров, рассмотрена практика их применения, проанализирован опыт функционирования международных организаций. В выводах автора выделяет важнейшие проблемы международно-правового характера, с которыми сейчас сталкиваются прибрежные государства.

Ключевые слова: международный речной бассейн, Меконг, Коси, международный договор, речное судоходство.

INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF RIVER NAVIGATION IN ASIA: THE CASES OF MEKONG AND KOSI

Andrey KULKO,

Candidate of Law Sciences, Doctoral Student of the Koretsky Institute of State and Law
of National Academy of Sciences of Ukraine

SUMMARY

The author explored the international legal mechanisms to ensure cooperation between the states of the Mekong and Kosi rivers in the field of navigation. The content of international treaties is reviewed, the practice of their application examined, the experience of functioning of the international organisations analysed. In the conclusions, the author identifies most important problems of international legal nature riparian states are facing now.

Key words: international river basin, Mekong, Kosi, international agreement, river navigation.

Постановка проблемы. Судоходство на международных реках Азии, в частности на Меконге и Коси, приобретает все большее значение в связи с увеличением численности населения в регионе, развитием сельского хозяйства, промышленности, туризма. Вместе с тем, недостатки системы международно-правового регулирования речных перевозок препятствуют безопасному и эффективному судоходству. Выявление существующих проблем необходимо для усовершенствования указанной системы.

Вопросы функционирования международно-правовых механизмов в сфере судоходства на внутренних водных путях международного значения Азии исследованы в работах таких авторов, как С. Бимал, Ч. Боурн, М. Вилер, С. Каттонар, К. Малла, К. Похарел, Р. К. Рана, С. М. А. Салман, Ю. Н. Стеклов, А. Сунчиндах, К. Упрети. Однако существует потребность в развитии научных достижений путем анализа со-

держания, особенностей, преимуществ и недостатков международных договоров, практики их реализации, проблем функционирования международных организаций, занимающихся регулированием судоходства на реках Азии. Кроме наработок ученых, автор статьи обращается к международным договорам, обычаям, актам международных организаций, использует историко-правовой и сравнительно-правовой методы, а также методы системного анализа, формальной логики, толкования норм, прогнозирования и моделирования.

Цели и задачи статьи является изучение содержания международных договоров, практика их применения, анализ опыта функционирования международных организаций.

Изложение основного материала. Режим судоходства на реке Меконг определяет *Соглашение о сотрудничестве и устойчивом развитии бассейна реки Меконг 1995 г.* В соответствии со

ст. 9 основным её принципом является свобода судоходства на основе равенства на всем главном течении реки без учета территориальных границ. Нормы Соглашения примечательны направленностью на согласование реализации принципа свободы судоходства с несудоходными видами использования Меконга и потребностями охраны окружающей среды [1, с. 16]. Речные перевозки не являются приоритетом, однако проекты в других сферах должны учитывать необходимость обеспечения условий для судоходства.

Государства-участники Соглашения 1995 г. могут принимать нормативно-правовые акты, касающиеся участков Меконга, расположенных на их территории, в частности по санитарным, таможенным и иммиграционным вопросам, проблемам безопасности. В то же время, стороны обязались не создавать препятствий для судоходства юридического или практического характера. Судоходства касаются также



нормы ст. 5 «Разумное и справедливое использование» и ст. 6 «Поддержание основного русла», которые призваны, среди прочего, обеспечивать судоходность Меконга [2].

Кроме этого, Соглашение регулирует поведение государств в чрезвычайных ситуациях, связанных с судоходством, обязывая их предоставлять информацию и проводить консультации (ст. 10). Предусмотрено, что «в случае, если стороне становится известно о каких-либо проблемах с количеством или качеством воды, она безотлагательно сообщает и консультируется с заинтересованной стороной, чтобы принять меры для исправления ситуации» [3, с. 247].

Вместе с тем судоходство не играет ведущей роли в Соглашении 1995 г. Оно содержит преимущественно общие принципы и нормы; не касается содержания свободы судоходства, прав и обязанностей суден, использования речной и портовой инфраструктуры; не раскрывает содержание и порядок проведения необходимых гидротехнических работ; не содержит положений о каботаже, транзитных перевозках, навигации, лоцманской проводке.

Для обеспечения выполнения положений Соглашения 1995 г. создана Комиссия реки Меконг (КРМ) – международная организация, которая ведет свою деятельность по 4 направлениям: 1) имплементация и реализация норм ст. 9 о свободе судоходства; 2) предоставление технической продукции и услуг; 3) укрепление институтов и потенциала; 4) поощрение и координация действий в сфере развития инфраструктуры на Меконге. К основным результатам работы КРМ принадлежат издание гидрографического атласа системы реки Меконг; создание моделей главного устья и приток Меконга, в частности опасных участков; установка вспомогательных средств для судоходства во всех государствах-членах; разработка Руководства по управлению опасными грузами и отходами; создание схем инспектирования судов для портов на Меконге [4, с. 10].

В соответствии с Программой КРМ по судоходству на 2013-2015 гг. построены специальные портовые сооружения и пункты безопасности на «проблемных» участках реки [5], ныне действуют Стратегия развития бассей-

на Нижнего Меконга на 2016-2020 гг., Стратегический план на 2016-2020 гг., Генеральный план действий в сфере перевозке опасных грузов на Меконге 2014 г. [6].

Особое внимание следует уделить *Стратегическому плану на 2016-2020 гг.* в связи с его масштабностью, комплексным характером и применением современных подходов к управлению водными путями. В практическом смысле этот правовой акт предусматривает разработку, принятие и реализацию руководящих принципов и механизмов по управлению водным транспортом (до 2019 г.), Регионального генерального плана в сфере водного транспорта (до 2020 г. и в течение следующего периода) и имплементацию Регионального плана действий по перевозке опасных грузов (до 2020 г.) [7, с. 2, 5-7, 16, 31, 82-83].

Серьезной проблемой деятельности КРМ является то, что КНР и Мьянма не являются ее членами. Китай – наблюдатель, и в соответствии со специальным договором 2002 г. передает Комиссии гидрологические данные в период сезона дождей, сотрудничает с ней при проведении гидротехнических работ в верхней части Нижнего Меконга [8, с. 18]. В то же время КНР не обязана сообщать, консультироваться, обмениваться данными об эксплуатации существующих плотин или иных работах с другими государствами Меконга. Проблемы в отношении Мьянмы не столь острые из-за её ограниченных экономических возможностей [4, с. 17].

Весомым достижением в сфере регулирования судоходства в бассейне Меконга стало заключение в 2009 г. *Договора между Камбоджей и Вьетнамом о водном транспорте*. Он способствует устранению ограничений, повышению эффективности перевозок и уровня безопасности судоходства на р. Меконг. Договорные нормы предусматривают применение принципов наибольшего благоприятствования, равенства суден сторон, отказа от дискриминационных мер при проведении всех операций, связанных с речными перевозками (ст. 9); содержат положения о принятии совместных решений для гармонизации законодательства по иммиграции, таможенным вопросам, в сфере здравоохранения, фитосанитарии и ветеринарии (ст. 12); пред-

усматривают представление судами, осуществляющими международные перевозки, единого перечня документов (ст. 15); содержат положения о помощи судам при аварии (ст. 22).

Межгосударственные отношения в сфере судоходства на Верхнем Меконге регулируются несколькими международными договорами. В 1999 г. заключено *Соглашение между Лаосом, Таиландом и Вьетнамом об упрощении процедур трансграничной перевозки грузов и пассажиров* [9, с. 2]. В этом договоре отражены принципы инспектирования с использованием «единого окна» и «единой остановки», предварительного обмена информацией (ст. 4), свободы транзита (ст. 8), освобождения грузов международного транзита от обычного физического осмотра на границе, таможенного сопровождения на территории государства, а также залога как гарантии осуществления таможенных платежей (ст. 7).

Стороны также договорились о предоставлении гражданам, судам и товарам друг друга одинакового, но не менее благоприятного режима, чем тот, который представляют третьи государства (ст. 32); о помощи в случае чрезвычайных ситуаций (ст. 33); о мерах по содействию развитию мультимодального транспорта (ст. 34) [10]. Этот договор обеспечивает соблюдение свободы судоходства на Верхнем Меконге, сокращает ограничения по международным перевозкам, помогает избежать задержек, упрощает и повышает эффективность таможенных и иммиграционных процедур.

В 2000 г. подписано *Соглашение о торговом судоходстве на реке Меконг-Ланчанг* (Ланчанг – китайское название части Меконга, расположенной на территории КНР) [11, с. 4]. Договор предусматривает (ст. 2), что р. Меконг-Ланчанг открыта для коммерческого судоходства для договаривающихся сторон (КНР, Лаос, Мьянма, Таиланд). Стороны взаимно предоставляют судам друг друга режим наибольшего благоприятствования в вопросах формальностей, связанных с плаванием судов, и использованием речной инфраструктуры (ст. 5); закреплено, что суда, члены экипажа и пассажиры должны соблюдать общие правила судоходства, законы и другие нормативные акты (ст. 8); суда каждой из сторон освобождаются



от обязанности в обычных условиях пользоваться лоцманской проводкой (ст. 10). Статьи 11 – 16 определяют права членов команды судов [12].

Впрочем, действующие договоры не обеспечили решение проблемы безопасности судоходства на Верхнем Меконге, обусловленной существованием скал, камней и мелей [13]. Значительные изменения происходят сейчас, в связи с реализацией КНР двух программ. Во-первых, на основном устье Меконга Китай строит ряд крупных плотин, которые позволят улучшить судоходное состояние реки. Во-вторых, КНР предложила План развития международного судоходства на р. Меконг-Ланчанг на 2015-2025 гг., который в январе 2017 г. поддержало правительство Таиланда [14]. План направлен на улучшение условий для речных перевозок путем устранения физических препятствий и обеспечения возможности использования судов вместимостью до 500 тонн. Первый этап Плана, который продлится до 2020 г., предполагает исследование, разработку практических проектов, оценку их экологических и социальных последствий, второй – реализацию проектов [15].

Нам представляется, что современными проблемами международно-правового регулирования речных перевозок на Меконге являются следующие: а) отсутствие единого многостороннего договора, который бы обеспечил комплексность регулирования; б) декларативность положений и отсутствие в действующих международных договорах норм, касающихся всех основных аспектов процесса плавания судов и использования речной инфраструктуры; в) неучастие Китая и Мьянмы в работе КРМ; отсутствие влияния организации на использование Верхнего Меконга; г) необеспечение прибрежными государствами на части участков Меконга такого состояния реки, которое бы позволяло проход больших судов; иногда судоходство вообще невозможно; д) отсутствие единых стандартов, процедур и правил речных перевозок, требований в технических аспектах и вопросах безопасности; е) отсутствие качественных лоцманских услуг, неудовлетворительное состояние вспомогательных средств судоходства, общий низкий технический уровень услуг; ж) неприведение государствами Меконга со-

вместной деятельности в сфере мониторинга, координации и контроля над речными перевозками, загрязнением с судов, реагирования на аварии и природные чрезвычайные ситуации.

Река *Коси*, расположенная на территории Индии и Непала, является примером случая, когда речное судоходство может предоставить прибрежному государству (в данном случае – Непалу) выход к морю. В 1954 г. заключено двустороннее *Соглашение о р. Коси* [16], в 1966 г. – его новая редакция. Ею предусмотрено, что все права на плавание на участках Коси, расположенных на территории Непала, принадлежат последнему. При этом использование любых плавсредств в пределах 2 миль от плотины «Бхимнагар» и ее главных сооружений не допускается по соображениям безопасности.

Кроме указанного, *Соглашение* предусматривает совершение возле плотин мер для обеспечения свободного плавания на р. Коси на территории Индии в случае, если это технически возможно. Данная норма особенно важна, учитывая стремление Непала иметь надежный судоходный маршрут к морю. Однако указанную цель достичь не удалось: во-первых, Индия не обеспечила судоходные условия в этом районе по техническим причинам и, во-вторых, договор не содержит положений о перевозках на р. Ганг, которая впадает в Бенгальский залив Индийского океана. Таким образом, *Соглашение 1966 г.* не предоставляет Непалу выход к морю [17 с. 79].

В 1971 г. был заключен *Договор между Непалом и Индией о транзите*. Он частично решил проблемы Непала, однако без непосредственного использования рек. В соответствии с *Договором* создана компания, которая должна была содействовать транзитным перевозкам товаров из Непала и в Непал [18 с. 17].

Ситуацию могли изменить *индо-непальские договоры о торговле, транзите и сотрудничестве по борьбе с несанкционированной торговлей 1991 г.* [19], которые предоставили Непалу определенные права на доступ к портам Индии [20, с. 1-2]. Однако первый договор не предусматривает, что Непал имеет право на свободный доступ к морю или нуждается в нем. Основное положение *Договора о тран-*

зите (ст. I) сформулировано следующим образом: «Договаривающиеся стороны пользуются свободой транзитного движения, если транзит через их соответствующие территории определенными маршрутами взаимно согласован. Не должно быть никаких различий в зависимости от флага, места происхождения, отправления, назначения судна и права собственности на товары или суда». Указанное не гарантирует соблюдения свободы выхода к морю, предусмотренной Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.

В ст. III *Договора о транзите* содержится определение термина «транзитное движение», однако оно узкое и не касается пассажиров, их багажа и, что самое существенное, транспортных средств. Согласно ст. VII для соблюдения принципа свободы открытого моря отношение к торговым судам под флагом Непала должно быть, с учетом положений индийского законодательства, не менее благоприятным, чем к судам любого другого государства. Это касается вопросов входа и выхода из портов; использования портовых сооружений; погрузочных и разгрузочных работ; пошлин и сборов [18, с. 21].

Крайне спорной представляется норма ст. II, согласно которой «каждая сторона имеет право принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы свобода транзита, которую она предоставляет на своей территории судам другой стороны, не нарушала ее собственные законные интересы в любом отношении, в том числе существенные интересы безопасности». Дело в том, что Индия получила свободу в определении того, какие меры необходимы; размыто и понятие «существенные интересы безопасности». История знает несколько случаев, когда Индия осуществляла торговую блокаду Непала. Блокада 2015 г., причиной которой стала ситуация вокруг народа тераев, привела к гуманитарному кризису в Непале. Другими серьезными проблемами являются плохое состояние транзитной инфраструктуры в Индии, наводнения и засухи в регионе [21, с. 101-121].

Выводы. В целом же Индия не предоставила Непалу предусмотренные принципами международного права возможности транзитного плавания по



реке Коси с целью обеспечения его выхода к морю, что является следствием общего нарушения принципа суверенного равенства государств в отношениях между сторонами.

Список использованной литературы:

1. The United Nations World Water Development Report №3 "Inland Waterborne Transport (Connecting Countries)". UNESCO. 2009. 755 p.
2. 1995 Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong River Basin for the establishment and commencement of the Mekong River Commission. The Mekong River Commission. URL: http://ns1.mrcmekong.org/agreement_95/agreement_95.htm
3. Malla K. B. The Legal Regime of International Watercourses. Progress and Paradigms Regarding Uses and Environmental Protection. Juridiska institutionen. Stockholms universitet. 2005. 473 p.
4. Mekong River Commission. 20 Years of Cooperation. Mekong River Commission. 2016. 48 p.
5. River Transport. Mekong River Commission. URL: <http://www.mrcmekong.org/topics/river-transport/>
6. Mandate. Mekong River Commission. URL: <http://www.mrcmekong.org/about-mrc/mandate/>
7. Strategic Plan 2016-2020. Mekong River Commission. 2016. 182 p.
8. Стеклов Ю. Н. Международное сотрудничество в бассейне р. Меконг. Секретариат Экономической и Социальной Комиссии ООН для Азии и Тихого Океана. 2005. 24 с.
9. Cattonar S. Facilitation of the cross-border transport of goods and people in the greater Mekong subregion. ASEAN. 2004. 6 p.
10. Agreement Between and Among the Governments of the Laos, Thailand and Viet Nam for Facilitation of Cross-Border Transport of Goods and People, 1999. Vignette Collaboration. 2014. 17 p.
11. Sunchindah A. Water Diplomacy in the Lancang-Mekong River Basin: Prospects and Challenges. Workshop on the Growing Integration of Greater Mekong Sub-regional ASEAN States in Asian Region. 2005. 13 p.
12. Agreement on Commercial Navigation on the Lancang-Mekong River between the governments of China, Laos, Burma (Myanmar) and Thailand 2000. Exerpts. Pkulaw. 2000. 7 p.
13. Navigation Programme. Mekong River Commission. URL: <http://www.mrcmekong.org/about-mrc/completion-of-strategic-cycle-2011-2015/navigation-programme/>
14. Corben R. Thailand Backing Controversial Survey to Clear Mekong Islets. Voice of America. 23.01.2017.
15. Suksamran N. Locals slam Mekong blasting plan. Bangkok Post. 9.01.2017.
16. Dixit A. Water Trajectory of Two Neighbors. Dui Chhimeki ko Jalayatra, Nepal: Action Aid, 2008.
17. Salman M. A. S., Uprety K. Conflict and Cooperation on South Asia's International Rivers. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. 2002. 217 p.
18. Rana R. K. Right of access of land-locked state to the sea by the example of bilateral agreement between land-locked state – Nepal and port state – India. University of Tromsø. 2010. 28 p.
19. Treaty of Trade, Treaty of Transit and Trade Related Agreements Between Government of Nepal and Neighbouring Countries. Nepal Transit and Warehousing Company Limited. 2010. 156 p.
20. Taneja N., Bimal S., Dayal I. An Analysis of Nepal's Transit through India. ICRIER. 2016. Working Paper 316. 30 p.
21. Nayak N. R. Landlocked and Transit Developing Countries: Nepal's Transit Route Negotiations with India. Strategic Analysis. 2016. Vol. 40, Issue 2. Pp. 101-121.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кулько Андрей Вадимович – кандидат юридических наук, докторант Института государства и права имени В. М. Корецкого Национальной академии наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kulko Andrey Vadimovich – Candidate of Law Sciences, Doctoral Student of the Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

andrey.kulko@gmail.com