

РОЗДІЛ 9 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1/.8

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПАНАМСЬКИМ КАНАЛОМ

INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF THE PANAMA CHANNEL MANAGEMENT SYSTEM

Мельник В.,
*аспірантка Інституту законодавства
Верховної Ради України*

У статті проаналізовано особливості системи управління Панамським каналом на сучасному етапі його розвитку. Положення Основного закону адміністрації Панамського каналу № 19 (від 11 червня 1997) прийняті Панамськими законодавчими зборами дали змогу дослідити особливості міжнародно-правового регулювання складових адміністрації каналу, його структуру, основні обов'язки, правила, яким має підпорядковуватися адміністрація. Законом встановлено, що канал становить невіддільну спадщину країни Панама; тому, він не може бути проданий, закладений, або інакше обтяжений або переданий. Адміністрації каналу належить виняткове право на проведення операцій, керування, збереження, обслуговування, поліпшення, і модернізацію каналу, а також операцій і пов'язаних послуг, відповідно до чинних юридичних і конституційних регулюючих положень, щоб Канал міг працювати безпечним, безперервним, ефективним, і прибутковим способом. Адміністрація одержала право повного або часткового делегування третім особам, впровадження й виконання певних проектів, робіт або послуг. Основною метою функцій, переданих Адміністрації, встановлене те, що канал завжди повинен залишатися відкритим для мирного й безперервного транзиту суден із усіх країн світу, без дискримінації, відповідно до умов і вимог, встановленими в Конституції, міжнародних договорах, цьому законі й Регулюючих положеннях. Діяльність каналу не може бути перервана з будь якої причини. У прикінцевих положеннях закону передбачено, що має бути позадоговірна відповідальність за збитки Адміністрації, її працівникам або активам відповідно до загального права. Закон про позовну давність для Адміністрації і його працівників, щоб вимагати компенсації за збитки, згадані в попередньому параграфі, встановлювався у два роки. Окремо розглянуто особливості регулювання питань обслуговування Панамського каналу, означена відповідальність за порушення правил перебування у Панамському каналі. Зроблено висновки, що законодавство щодо Панамського каналу продовжує перебувати на достатньо низькій нормотворчій техніці, а також, що актуальними питаннями залишаються лоцманське проведення і його забезпечення, навігаційна безпека, діяльність маяків і шлюзів тощо.

Ключові слова: Панамський канал, міжнародно-правове регулювання, система управління, міжнародне право.

The article analyzes the features of the Panama Canal management system at the present stage of its development. The provisions of the Basic Law of the Panama Canal Administration № 19 (June 11, 1997) adopted by the Panamanian Legislative Assembly made it possible to investigate the peculiarities of international legal regulation of the canal administration, its structure, basic responsibilities, rules to which the administration should submit. The law establishes that the canal is an integral part of Panama's heritage; therefore, it cannot be sold, mortgaged, or otherwise encumbered or transferred. The Channel Administration has the exclusive right to conduct, operate, maintain, maintain, upgrade, and upgrade the Channel, as well as operations and related services, in accordance with applicable legal and constitutional regulations, so that the Channel can operate safely, continuously, efficiently, and in a profitable way. The administration has received the right of full or partial delegation to third parties, implementation and execution of certain projects, works or services. The main purpose of the functions delegated to the Administration is that the channel should always remain open for peaceful and uninterrupted transit of ships from all over the world, without discrimination, in accordance with the conditions and requirements set out in the Constitution, international treaties, law and regulations. The channel cannot be interrupted for any reason. The final provisions of the law stipulate that there should be non-contractual liability for damages to the Administration, its employees or assets in accordance with common law. The statute of limitations for the Administration and its staff to claim compensation for damages referred to in the previous paragraph was set at two years. The peculiarities of the regulation of the Panama Canal service are considered separately, the responsibility for violating the rules of stay in the Panama Canal is indicated. It was concluded that the legislation on the Panama Canal continues to be based on rather low rule-making equipment, as well as that the pilotage and its provision, navigation safety, the operation of lighthouses and locks, etc. remain relevant issues.

Key words: Panama Canal, international legal regulation, management system, international law.

Постановка проблеми та актуальність дослідження. В умови кризи системи міжнародних відносин, виникненням сумнівів у дієвості сучасної системи міжнародного права, його інституцій, викликаних в тому числі низьким рівнем захисту з боку міжнародного співтовариства інтересів України, Грузії, Молдови, Сирії, виникає необхідність не тільки більш глибокого пізнання складових міжнародного права, його компонентів, але і механізму їх взаємодії.

Поява в XIX столітті Панамського і Суецького каналів дало потужний поштовх

всій світовій економіці, прискоривши судноплавство, скоротивши довжину багатьох водних маршрутів, зменшило швидкість і собівартість перевезеного товару. Правове регулювання діяльності кожного з каналів здійснюється на законодавчому рівні протягом часу їхнього функціонування. На сучасному етапі системи управління Панамським каналом керуються Основним законом адміністрації Панамського каналу № 19 (від 11 червня 1997) прийнятим Панамськими законодавчими зборами. Відповідно до положень Статті 317 Конституції Панами ре-

гулюючі положення, що у ньому викладені, носять загальний характер і мають стати основою для більш детальних норм [2].

Мета статті: вивчити і проаналізувати особливості міжнародно-правового регулювання системи управління міжнародними водними каналами на прикладі дії основного закону адміністрації Панамського каналу 1997 р.

Основний закон Панамської адміністрації № 19, прийнятий 19 червня 1997 р. складається з 10 розділів, поділених на секції. У першому розділі зазначено, що Адміністрація Панамського каналу є автономною, юридичною особою, утвореною і поділеною відповідно до конституції й цього закону (ст. 1) [1].

Законом установлено, що канал становить невіддільну спадщину країни Панама; тому, він не може бути проданий, закладений, або інакше обтяжений або переданий (ст. 3) [1]. Адміністрації каналу належить виняткове право на проведення операцій, керування, збереження, обслуговування, поліпшення, і модернізацію каналу, а також операцій і пов'язаних послуг, відповідно до чинних юридичних і конституційних регулюючих положень, щоб Канал міг працювати безпечним, безперервним, ефективним, і прибутковим способом. Адміністрація одержала право повного або часткового делегування третім особам, впровадження й виконання певних проектів, робіт або послуг (ст. 4) [1].

Основною метою функцій, переданих Адміністрації, встановлене те, що канал завжди повинен залишатися відкритим для мирного й безперервного транзиту суден із усіх країн світу, без дискримінації, відповідно до умов і вимог, встановленими в Конституції, міжнародних договорах, цьому законі й Регулюючих положеннях. Діяльність

каналу не може бути перервана з будь якої причини (ст. 5) [1].

Стаття 6 встановлювала особливості відповідальності Адміністрації за керування, обслуговування, використання і збереження водних ресурсів вододілу Каналу. Саме на Адміністрацію покладался увесь спектр заходів, пов'язаних із забезпеченням захисту й безпеки каналу, і судноплавства по ньому; координацію своєї роботи з поліцією (ст. 11) [1].

Другий розділ зобов'язував Раду директорів встановити правила для операцій, поліпшення й модернізації Каналу, а також контролювати його керування відповідно до Конституції, цього закону й Регулюючих положенням. У свою чергу, адміністрація повинна була проводити політику, схвалену Радою директорів, і відповідати за виконання щоденних операцій каналу (ст. 12) [1]. Зі збереженням будь-яких інших обмежень, установлених у законі або в Регулюючих положеннях, членам ради директорів заборонялося, від їх власного імені, або через третю особу, укласти будь-який контракт із Адміністрацією або з організаціями чи фірмами, причетними до обслуговування каналу протягом строку їх повноважень як членів ради директорів, а також протягом двох років після закінчення строку директорства. Директори могли бути кандидатами до виборної посади, тільки якщо вони звільнилися з інших посад принаймні за шість місяців до дати виборів (ст. 16) [1].

У ст. 18 закону встановлювалося, що на додаток до влади, наданою конституцією Панами, Рада директорів має здійснити такі функції: 1) призначати й звільняти адміністратора, заступника керівника й головного інспектора, і встановлювати їхні оклади й інші платежі. Рада директорів може не визначати жодного зі своїх членів до цих постів, у той час як вони діють від імені

директора; 2) визначати по консультації з Адміністратором, систему обмірювання суден; 3) встановлювати мита, ставки й мита за використання каналу й пов'язаних із цим послуг згідно з остаточним затвердженням кабінету міністрів; 4) ухвалювати пропозиції з річного бюджету Адміністрації, а також будь-які додаткові або спеціальні пропозиції, відповідно до проектів, які Адміністратор може підготувати й представити їх кабінету міністрів для розгляду та ін.

Для здійснення міжнародних функцій в Адміністрації створювалася Консультаційна рада. Призначення її членів покладено на Раду директорів. На голову Ради директорів поклали наступні функції: очолювати зустрічі Ради директорів. Під час тимчасової або випадкової відсутності голови директор, обраний Керуванням з такою метою, виконує його обов'язки; відвідувати зустрічі кабінету міністрів, маючи право на голос і голосування, і надавати звіти, пропозиції, і пояснення щодо проектів і операцій адміністрації; пропонувати й захищати, разом з Адміністратором, усі дії, що мають відношення до Адміністрації, які можуть зажадати дозволу або схвалення виконавчою владою, і підтверджувати їх; представляти Кабінету міністрів проект річного бюджету Адміністрації і його додаткових кредитів, і захист їх у Законодавчих зборах; представляти Кабінету міністрів пропозиції про перегляд мит, мит і зборів, що стягуються Адміністрацією і її концесіонерами; повідомляти Раду директорів про правила, програми й проекти національного уряду, які можуть стосуватися чи торкнутися операцій і модернізації каналу; представляти річні звіти операцій і фінанси Адміністрації президентові республіки, Законодавчим зборам і офісу Генерального контролера (ст. 21) [1].

Адміністративна організація каналу встановлювалася такою. Адміністратор – це виконавчий директор вищого рангу й законний представник влади, і відповідальний за його керування й впровадження правил і рішень Ради директорів. Він повинен здійснити свою владу й обов'язки згідно з конституцією, положеннями цього закону, регулюючими правилами, відповідно до річного бюджету й екстраординарним кредитами, дозволам і угодам, прийнятими Радою директорів. Адміністратор може частково делегувати свою владу заступникові керівника й іншим чиновникам або працівникам згідно з відповідними нормами (ст. 22) [1]. Ст. 23 установлювалися вимоги до заняття посади Адміністратора або Заступника керівника. Адміністратор міг бути призначений на 7 років і наново переобраний на свій пост (ст. 24) [1]. Ст. 25 визначалися функції Адміністратора: представляти адміністрацію в будь-яких судах, адміністративних діях і переговорах; розробляти й реалізовувати рішення Ради директорів; встановлювати оклади й інші платежі, а також призначати й застосовувати дисциплінарні заходи, звільняти чиновників Адміністрації, працівників на виборних посадах і працівників, призначення яких не безпосередня відповідальність Ради директорів; складати проект річного бюджету й додаткові звіти Адміністрації, надання їх на розгляд Раді директорів; надання регулярних звітів Раді директорів; проект регулюючих положень для правильного функціонування й відповідної модернізації каналу й винесення їх на розгляд і схвалення Радою директорів та ін.

Адміністратор може лише бути тимчасово відсторонений або вилучений зі свого поста за згодою восьми членів ради директорів. Адміністратор і Заступник керівника можуть також бути тимчасово відсторонені

або вилучені через доведену фізичну, розумову, або адміністративну некомпетентність, як визначено Радою директорів. При цьому, припинення або видалення Адміністратора або Заступника керівника слід застосовувати зі збереженням будь-якої іншої застосовної карної санкції (ст. 27) [1].

Законом передбачалося (ст. 33), що майно Адміністрації складається з

- 1) інфраструктури, будинків, устаткування, і іншої особистої власності або нерухомості призначеної для операцій каналу, отриманого Панамою по передачі каналу, такого як виробничі підприємства електроенергії й виробничі підприємства очищення води, причали й доки, сухі доки, радіостанції, телеметричні й гідрометеорологічні станції, землечерпалки, обхідні шляхи, маяки, бакени й інші засоби навігації, трубопроводи, судна, крани, локомотиви, двигуни, транспортні засоби, устаткування, запасні частини, матеріали, меблі, усі типи систем керування, комп'ютери й систем зв'язку, і, у цілому, установок, систем, запчастин, і інших активів, що є у повному веденні Адміністрації й необхідні або підходящі для операцій і модернізації каналу.
- 2) Доходів, одержаних від мит і ставок для використання каналу.
- 3) Доходів від концесій і контрактів.
- 4) Будь-яка інша власність і права, отримані прямо або побічно операцією каналу, або від використання або орендного договору щодо будь-якої власності, яка є частиною майна каналу.
- 5) Доходи від продажу власності або нерухомості Адміністрації, щоразу, коли згадана продаж дозволена.

6) Доходи, отримані від використання установок, різних видів власності уздовж берегів каналу, його вод або прилеглих територій, або які є частиною його майна.

7) Будь-яка інша власність, права або активи, що належать йому за законом, отримані від держави, муніципалітетів, міжнародних організацій, автономних Державних установ, працівників або корпорацій.

При цьому Адміністрація каналу звільнялася від оплати будь-якого національного або муніципального податку, мита, збору або внеску, за винятком Панамських виплат по соціальному забезпеченню, обов'язкового страхування, допомоги з непрацевдатності, мит за суспільні служби й зазначених у статті 39 цього закону (ст. 43) [1].

Досить важливим для нашого дослідження є регулювання розглянутим законом питань, пов'язаних із суднами й навігацією (розділ 4). У ньому зазначається, що Адміністрація каналу повинна регулювати такі питання як: навігація в каналі; транзит суден, перевірка, контроль і всі інші операції що мають відношення до навігації в Каналі й суміжних портах, включаючи безпеку на морі, лоцманський збір і видача спеціальних ліцензій керманічам, помічникам і операторам суден і іншого встаткування для коливання, щоб працювати в каналі; запобігання нещастя; знищення відходів і викидів із суден, головним чином промислових; транзит небезпечного вантажу, або такого, що може викликати екологічний або будь-який інший тип ушкодження; обробка баласту; видалення відходів під час навантаження; захист навколишнього середовища; вплив на навколишнє середовище проектів для каналу; вимоги щодо страхового покриття, необхідного суднам, що проходять через канал, для

зобов'язань, що впливають зі збитків, нанесених такими суднами каналу, його власності, його працівникам або третім особам (ст. 57) [1].

Із цією метою закон встановлював, що всі судна, що йдуть транзитом або, що рухаються у водах Каналу, зупиняючись, пришвартовуючись на станціях і портах, суміжних з Каналом, повинні піддатися огляду й спостереженню Адміністрації керуванням руху (ст. 58). Вона має право не дозволити вхід у Канал будь-якого судна, що не дотримується правила й норм для безпеки судноплавства, установлених в цьому Законі й Регулюючих положеннях (ст. 59) [1].

Що стосується такого важливого питання, як збитки, що відбувся від навігації, то закон встановлював, що Адміністрація за виключеннями, сформульованими нижче, має швидко скорегувати й заплатити відшкодування витрат за збитки суден або їх вантажі, команди або пасажирів, які могли відбутися в результаті їх транзиту каналом, або викликані під час їх проходження через шлюзи, або прилеглих територіях поза шлюзами, коли комісія Інспекторів вирішує, у результаті розслідування, що збиток був нанесений через помилку або недбалість із боку Адміністрації або її службовців і ухвалює відповідне визначення.

Якщо помилка або недбалість судноплавного оператора або судновласника, власника, команди або пасажирів сприяли збитку, премія за збитки відповідно зменшувалася в пропорції до ступеня недбалості або помилки, що відбулася з боку судновласника або судноплавного оператора, судна, його власника, команди або пасажирів. Також Адміністрація одержала право вимагати відшкодування витрати за збитки, нанесені Каналу, його майну і службовцям після того, як розслідування, проведене Ра-

дою Інспекторів, з'ясує, що такі збитки - результат помилки або недбалості судновласника або судноплавного оператора, судна, власника, команди, вантажу або пасажирів. Судновласник відповідальний за швидке виконання ремонтних робіт судна й введення його в експлуатацію. Не слід було задовольняти позови за збитки, які відбулися в результаті недбалості судновласника, щоб швидко відремонтувати й повернути судно до служби. При цьому, кожна вимога повинна була супроводжуватися документами та доказами (ст. 65) [1].

Установлювалося, що ніякі мита агента або комісії, або інші подібні видатки, або будь-які інші невизначені або товари, що зазнають спекуляції або здогаду, не повинні бути дозволені.

Якщо судном не будуть управляти під чартером, а власником безпосередньо, докази впливало забезпечити при наявності щодо суми, за яку судна того ж розміру й класу можуть бути зафрахтовані на ринку. Якщо чартерна цінність не може бути визначена, цінність судна його власникам у бізнесі, яким у цей час було зайнято під час збитку, повинна використовуватися в якості підстави для оцінки збитків за затримку судна. Книги судновласників або власників, що показують фактичний дохід судна під час нещасного випадку або збитку, слід розглядати як докази ймовірного доходу під час затримки. Якщо ж ці книги недоступні, належало представити інше належне свідоцтво (ст. 66) [1].

Ще одним важливим питанням для дійсного дослідження є питання мит для використання Каналу й ставок з послуг. Законом встановлювалося, що мита мають бути встановлені по ставках, які, повинні покривати операційні витрати й модернізацію Каналу, і будуть включати, принаймні: витрати на керування Каналом, включаючи амортизацій-

ні видатки, підтримують для захисту водних ресурсів, обігового капіталу й обов'язкових резервів; платежі Державній скарбниці згідно із установленими нормами; капітал для відновлення виробничого підприємства, розширення, поліпшень і модернізації Каналу; відсоток по оцінній вартості Каналу; втрати, перенесені з попередніх років. Також передбачено, що мита й ставки, встановлені Адміністрацією, повинні врахувати умови безпечного, безперервного, ефективного, конкурентоспроможного, і прибуткового обслуговування Каналу (ст. 75) [1].

Усі користувачі Каналу, що піддаються митам і тарифам, повинні здійснити платіж у готівці в валюті Республіки Панама або валюті, установленю Адміністрацією, перш ніж послуга, яку вимагають, буде надана в сумі, еквівалентній вартості обслуговування. Згадана оплата може замінити гарантія, відправлена банком, який задовольняє вимогам для такої мети (ст. 77). Також передбачено, що Адміністрація може в якості попередньої умови проходження судном каналу, зажадати певні гарантії його платоспроможності (ст. 78) [1]. Що цікаво, закон вимагав від Адміністрації дозволити зацікавленим сторонам можливість брати участь у процесах консультацій з метою перегляду мит і правил обмірювання, представивши, у письмій формі, даних, думок або аргументів, і беручи участь у публічному розгляді, який буде проводитися через принаймні 30 днів після дати публікації повідомлення в офіційній газеті Адміністрації (ст. 79) [1].

Особливе місце в законі відведене адмініструванню персоналу й трудовим відносинам. Зазначено, що Адміністрація встановлює спеціальний режим зайнятості на основі системи заслуг й повинна прийняти Загальний План Зайнятості, який має підтримати, як мінімум, умови приймання на

роботу й права, подібні тим, що існували станом на 31 грудня 1999 р. Отже, чиновники, працівники у виборних посадах, працівники й союзи Адміністрації Панамського каналу не повинні попадати під положення Кодексу законів про працю, Адміністративного Кодексу, ні будь-яких регулюючих або зводів законів, які встановлюють оклади, бонуси, юрисдикції або процедури, крім явно забезпечених у цьому Законі.

Постійним співробітникам і тем працівникам, які надалі будуть прийматися до роботи Каналу закон вимагав гарантувати зайнятість із перевагами й умовами, рівними перевагам, якими вони мали на 1999 р. Також адміністрація зобов'язувалася встановити в Регулюючих положеннях виключення до спеціального режиму зайнятості, застосовному до чиновників (ст. 81) [1].

Спеціальний режим зайнятості Адміністрації заснований на принципах заслуги й рівних можливостей. Заборонялася дискримінація через стать, вік, релігію, родинний стан, політичну ідеологію або фізичний недолік. Методи сексуального домагання заборонялися (ст. 82) [1].

На жаль, наступні статті закону щодо цього визначали лише загальні напрямки майбутнього регулювання (ст. 83-85; 87-117) [1]. Ст. же 86 встановлювала пріоритет в одержанні роботи панамськими громадянами. Слід вказати, що у досліджуваному законі здебільшого даються лише магістральні напрями в трудових відносинах, але не чітко їх регламентують, надаючи, мабуть, Адміністрації самостійно встановлювати підзаконними нормативними актами відповідні норми.

Регулюванню питань обслуговування Каналу присвячений розділ 6. У ньому передбачено, що Адміністрація повинна прийняти програми обслуговування, поліп-

шення й заміни, необхідної для безпечної, безперервної, ефективної і прибуткової діяльності Каналу, гарантувати цілодобовий транзит суден, а також надавати послуги і розвивати операції дозволені владою (ст. 118) [1].

Програми, згадані в попередній статті, повинні бути засновані на наступних принципах і критеріях: що б високоякісне обслуговування забезпечило користувачам Каналу транзит суден самим безпечним, швидким, і ефективним можливим способом; мінімізувати перерви в згаданому трафіку, викликаному поломкою встаткування; правила й методи, які можуть дозволити прийняти й здійснити динамічні програми обслуговування згідно з періодичними коректуваннями, згідно з реальними потребами; позначення необхідної чистоти середовища; постійне спостереження, щоб оптимізувати загальне обслуговування, інвестуючи в сучасне встаткування, яке збільшить упевненість користувачів; адаптація програми до застосованих стандартів практики в цій галузі; дослідження виконання й ефективності програм; створення резервних фондів для ремонту встаткування й установок; капітальні фонди для закупівлі й заміни встаткування; кошти для будівництва або поліпшення коштів або інфраструктур; кошти для обслуговування в цілому і кошти для фінансування вищезгаданих програм; установа незалежних програм превентивного обслуговування, ремонту, поліпшень, модернізації й заміни; досягнення, через вищезгадані програми, безпечної, безперервної, ефективної, і прибуткової діяльності різних фіксованих і рухливих структур, систем і встаткування, що беруть участь в операціях Каналу; найм за контрактом для послуг і обслуговування, щораз, коли це необхідно з погляду операцій, вартості й безпеки (ст. 119) [1].

У прикінцевих положеннях закону передбачено, що має бути позадоговірна відповідальність за збитки Адміністрації, її працівникам або активам відповідно до загального права. Закон про позовну давність для Адміністрації і його працівників, щоб вимагати компенсації за збитки, згадані в попередньому параграфі, встановлювався у два роки. У випадку збитків Адміністрації цей термін повинен відраховуватися з дня, коли збитки були нанесені. У випадку збитків працівникам цей час повинен початися в день порушення. Що ж стосується набуття законної сили розглянутого закону, то встановлювалося, що це відбудеться з дати його публікації в «Official Gazette» у кожному питанні, яке не порушує положення Угоди Панамського каналу 1977 р. (ст. 135) [1].

Висновки та перспективи дослідження. Таким чином, аналіз основних положень основного закону Панамської адміністрації № 19, прийнятого 19 червня 1997 р. дає змогу стверджувати, що правове регулювання діяльності цього Панамського каналу здійснювалося на належному рівні. Завдяки дії норм та положень статей Адміністрація каналу отримала статус юридичної особи. Законом також було утворено систему відповідних органів, служб, встановлено основи трудових відносин співробітників каналу. Водночас, наголошуємо на достатньо низькій нормотворчій техніці, а також, що актуальними питаннями залишаються лоцманське проведення і його забезпечення, навігаційна безпека, діяльність маяків і шлюзів тощо. Серед найбільш перспективних питань, які потребують розгляду і уваги є визначення трудових відносин Адміністрації каналу тощо, це дасть змогу збагатити наукову концепцію правового регулювання міжнародно-значущих шляхів сполучення взагалі, і Панамського каналу зокрема.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Основний закон адміністрації Панамського каналу № 19 (від 11 червня 1997). Canal de Panama. URL: <https://www.pancanal.com/eng/legal/law/index.html>.
2. Конституція Республіки Панама 1972 року (зі змінами 1978, 1983 і 1994 років). URL: <https://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Panama/panaina1994.html>