

Глава IX

ОБЩИЕ ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

А. Введение

369. На своей пятьдесят четвертой сессии в 2002 году Комиссия постановила включить в свою программу работы тему "Общие природные ресурсы"⁴⁹⁶.

370. Комиссия постановила также назначить Специальным докладчиком по этой теме г-на Тусэя Ямаду⁴⁹⁷.

371. В пункте 2 своей резолюции 57/21 Генеральная Ассамблея приняла к сведению решение Комиссии о включении темы "Общие природные ресурсы" в ее программу работы.

В. Рассмотрение темы на данной сессии

372. На данной сессии Комиссии был представлен первый доклад Специального докладчика (A/CN.4/533 и Add.1).

373. Комиссия рассмотрела первый доклад Специального докладчика на своих 2778-м и 2779-м заседаниях, состоявшихся, соответственно 22 и 23 июля 2003 года. 30 июля 2003 года состоялся также неофициальный брифинг для членов Комиссии, организованный экспертами по грунтовым водам ФАО и Международной ассоциации гидрогеологов. Их участие обеспечила ЮНЕСКО.

1. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫМ ДОКЛАДЧИКОМ ЕГО ПЕРВОГО ДОКЛАДА

374. Специальный докладчик указал, что представленный Комиссии доклад носит предварительный характер; в докладе сделана попытка изложить историю появления темы и получить от Комиссии общие руководящие указания в отношении направления будущего исследования, а также предложить предварительный график работы над указанной темой.

375. В отношении названия исследования Специальный докладчик высказал мнение, согласно которому название следует оставить в его нынешней формулировке, поскольку Генеральная Ассамблея официально утвердила его.

376. Он напомнил, что проблема общих природных ресурсов впервые была затронута Комиссией во время работы над кодификацией права несудоходных видов использования международных водотоков. В то время Комиссия приняла решение исключить из сферы охвата темы замкнутые грунтовые воды, не связанные с по-

верхностными водами; вместе с тем было также высказано мнение о целесообразности проведения отдельного исследования, поскольку в некоторых районах мира замкнутые грунтовые воды имеют большое значение. Было отмечено, что нормы права, касающиеся грунтовых вод, схожи с нормами, регулирующими эксплуатацию таких ресурсов, как нефть и газ.

377. В рамках темы Специальный докладчик предложил рассмотреть замкнутые трансграничные грунтовые воды, нефть и газ и начать с замкнутых трансграничных грунтовых вод. Для того чтобы оценить степень применимости принципов, закрепленных в Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, по его мнению, необходимо точно установить, что представляют собой такие грунтовые воды. Он также указал, что к данной теме может иметь отношение работа, сделанная по теме международной ответственности, особенно в отношении аспекта предупреждения.

378. Добавление к докладу представляет собой документ технического характера, и его цель заключается в том, чтобы обеспечить более глубокое понимание того, что представляют собой замкнутые трансграничные грунтовые воды. Специальный докладчик подчеркнул, что международные усилия по управлению запасами грунтовых вод прилагаются на различных форумах.

379. Специальный докладчик указал, что замкнутые грунтовые воды в целом ряде отношений отличаются от поверхностных вод, хотя эти два ресурса имеют единый источник – атмосферу. В отличие от поверхностных вод управление запасами грунтовых вод представляет собой сравнительно новую отрасль, как, собственно, и наука гидрогеология. В случае выкачивания некоторые запасы грунтовых вод могут быть быстро исчерпаны; не связанная с использованием ресурсов деятельность на поверхности может негативно сказаться на состоянии и качестве грунтовых вод, в связи с чем может потребоваться рассмотрение вопроса о регулировании других видов деятельности, помимо использования запасов грунтовых вод.

380. Хотя термин "замкнутые трансграничные грунтовые воды" понимался абстрактно, Специальный докладчик указал, что пока еще отсутствует ясность в отношении того, имеет ли это понятие право на существование в процессе управления использованием грунтовых вод. Даже в тех районах, где применяются наиболее современные методы управления запасами грунтовых вод, не было проведено различия между связанными и несвязанными грунтовыми водами. Помимо этого, он отметил, что гидрогеологи используют термин "замкнутые" применительно к напорным водам в водоносных пластах. С учетом того обстоятельства, что специалисты не считают замкнутыми верхние водоносные горизонты, а от-

⁴⁹⁶ Ежегодник..., 2002 год, том II (часть вторая), пункт 518, стр. 116.

⁴⁹⁷ Там же, пункт 20, стр. 11.

носят к этой категории только глубокие водоносные горизонты, выявилась необходимость подобрать терминологию, которая была бы легко понятной для всех.

381. В заключение Специальный докладчик сообщил о своем намерении провести исследования практики государств в отношении видов использования и управления, включая предотвращение загрязнения, и случаев конфликтов, а также норм внутреннего и международного права. Кроме того, он попытается вычлнить некоторые правовые нормы из существующих режимов и, возможно, подготовит ряд проектов статей.

2. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ПРЕНИЙ

382. Выступавшие приветствовали первый доклад, в котором излагается история темы и затрагиваются основные проблемы, которые следует рассмотреть. Как было отмечено в докладе, с учетом той фундаментальной роли, которую вода играет в удовлетворении основных человеческих потребностей, рассматриваемая тема имеет долгосрочные последствия для международного мира и безопасности. Была выражена поддержка избранному Специальным докладчиком осторожному подходу, в котором подчеркивается необходимость дальнейшего изучения технических и юридических аспектов вопроса, прежде чем будет принято окончательное решение о том, в каком направлении следует продвигаться Комиссии.

383. Ряд членов Комиссии обратили внимание на связь с темой международной ответственности и высказали мнение, что целесообразно было бы провести определенное согласование работы по двум указанным темам.

384. По мнению ряда членов Комиссии, название представляется слишком широким, и его можно было бы прояснить, например путем добавления подзаголовка, в котором конкретно назывались бы три подтемы, которыми намеревается заняться Специальный докладчик, или же путем упоминания в подзаголовке только замкнутых трансграничных грунтовых вод. Большой точности требует также использованный в названии термин "общие": для кого эти природные ресурсы являются общими и в каких случаях? Будет ли этот термин применим также к нефти и газу? В связи с этим было заявлено, что с учетом чрезвычайно разнообразного характера водоносных горизонтов метафора общности едва ли применима.

385. Относительно предлагаемых изменений в названии темы было отмечено, что Генеральная Ассамблея официально утвердила его и что в случае необходимости, тем не менее, его можно будет изменить на более позднем этапе.

386. Были высказаны некоторые опасения относительно исключения из сферы охвата первого доклада таких общих природных ресурсов, как минеральные ресурсы и мигрирующие виды животных. Тем не менее было заявлено, что проблемы, связанные с минеральными ресурсами, носят иной характер и что проблемы в отношении мигрирующих животных лучше урегулировать

посредством двусторонних или многосторонних соглашений.

387. Было выражено мнение о том, что наличие единого доклада, охватывающего нефть и газ наряду с грунтовыми водами, позволило бы составить более полное представление о проблеме, особенно в том, что касается принципов, применимых к этим трем ресурсам, и имеющихся между ними различий.

388. Ряд членов Комиссии выразили сомнение в отношении возможного вклада Комиссии в анализ предлагаемых подтем нефти и газа, поскольку связанные с ними проблемы имеют иной характер и обычно решаются с помощью дипломатических и юридических средств.

389. Было предложено уделить приоритетное внимание теме замкнутых грунтовых вод и, в частности, вопросу о несвязанном загрязнении грунтовых вод. Было высказано мнение о том, что любое рассмотрение темы нефти и газа следует отложить до окончания работы Комиссии по вопросу о грунтовых водах.

390. С учетом характерных особенностей грунтовых вод был также затронут вопрос о возможности применения к этим водам рамочного режима. Было также подчеркнуто, что принцип суверенитета актуален для грунтовых вод точно так же, как и для нефти и газа, и что поэтому любая ссылка на концепцию общего наследия человечества будет вызывать беспокойство.

391. Было высказано замечание относительно необходимости более подробного рассмотрения вопроса о сфере охвата исследования по замкнутым трансграничным грунтовыми водами. Соответствующее исследование, как это было предложено, должно охватывать не только практику в отношении защиты качества водоносных горизонтов, но и их эксплуатацию. В связи с этим было бы важно рассмотреть критерии раздела ресурса: потребности государства, пропорциональность или справедливость.

392. Было выражено мнение о необходимости внесения терминологической ясности в точное значение термина "грунтовые воды" и подчеркнуто, что в этом отношении весьма полезной может оказаться помощь специалистов. Была также отмечена необходимость разобраться в различиях между замкнутыми грунтовыми водами и поверхностными водами, как это было предложено в докладе, и прояснить значение термина "замкнутые", поскольку, как представляется, это не тот термин, который используют гидрогеологи.

393. Согласно одному из предложений Комиссии необходимо разработать определение понятия трансграничных грунтовых вод, не связанных с поверхностными водами, и определить их значение для государств, в особенности для развивающихся стран. Кроме того, было сочтено желательным включение в будущие доклады дополнительных статистических данных из развивающихся стран, которые в большей степени используют грунтовые воды, чем развитые страны.

394. Была также поддержана идея, согласно которой Специальному докладчику следует получить в свое

распоряжение перечень источников замкнутых трансграничных грунтовых вод на глобальном уровне в сочетании с анализом региональных характеристик этих ресурсов.

395. Некоторые члены Комиссии отметили, что чрезвычайно важно проявлять осторожность в подходе к данной теме, которая не должна быть слишком глобальной и должна учитывать соответствующие изменения на региональном уровне. В связи с этим было подчеркнuto, что существующие международные соглашения касаются только управления природными ресурсами, а не собственности на них или их эксплуатации.

396. Согласно точке зрения ряда членов Комиссии средства урегулирования мирового кризиса в области водных ресурсов, о котором говорилось в докладе, - это вопрос, относящийся к сфере ответственности государств, в недрах которых обнаружены такие ресурсы. Именно так обстоит дело с ресурсами нефти и газа, и поэтому нет никаких оснований для того, чтобы к запасам грунтовых вод применялся другой подход. Было также заявлено, что необходимо учитывать принципы, относящиеся к постоянному суверенитету государств над природными ресурсами, закрепленные в резолюции 1803 (XVII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1962 года.

397. Некоторые другие члены Комиссии высказали сомнения относительно применимости к данной теме принципов Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков; было высказано мнение о том, что некоторые из этих принципов не могут быть автоматически перенесены на управление таким по сути своей невозобновляемым и исчерпаемым ресурсом, как грунтовые воды. Так, например, обстоит дело со статьей 5 Конвенции, в которой говорится о принципе справедливого и разумного использования. Однако в других случаях положения Конвенции оказываются слишком слабыми или требуют изменения; учитывая уязвимость ископаемых водоносных слоев в плане загрязнения, статьи 7 Конвенции, в которой говорится о мерах по предотвращению значительного вреда другим государствам, недостаточно. Ряд членов Комиссии высказали озабоченность в отношении сферы охвата настоящего исследования применительно к Конвенции.

398. По мнению ряда других членов Комиссии, на данный момент требуется анализ конкретных особенностей грунтовых вод, а аналогиями с международными конвенциями можно будет заняться позднее.

399. Отмечалось, что с учетом сложности темы для исследования по грунтовым водам может потребоваться больше времени, чем это предусмотрено Специальным докладчиком.

400. Исходя из приведенной в докладе информации можно сделать вывод о том, что с точки зрения использования и предотвращения загрязнения могут потребоваться более строгие нормы, нежели те, которые применяются к поверхностным водам; была также высказана идея о целесообразности разработки более жестких

норм, нежели те, которые предусматриваются в теме об ответственности и связываются с понятием "значительного вреда". Упомянулась также необходимость создания механизма урегулирования споров.

401. Было также выражено мнение, согласно которому едва ли может быть найдено юридическое "решение" затронутых проблем и что для успешного решения таких проблем потребуется сложный комплекс мер на политическом и социально-экономическом уровнях. Поэтому Комиссии следует заняться разработкой не жесткого свода норм, а скорее режима, который помогал бы государствам сотрудничать друг с другом и выявлять соответствующие методы урегулирования споров, которые могут возникать в вопросах доступа к упомянутым ресурсам и управления ими.

402. Было отмечено, что Комиссия могла бы разработать общие принципы по данной теме при должном учете региональных механизмов. Было также заявлено, что решение о том, какую форму должны обрести разрабатываемые Комиссией нормы, можно принять на более позднем этапе.

3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

403. В отношении выраженного беспокойства по поводу термина "общие" Специальный докладчик указал, что в его представлении понятие "общие" касается не права собственности, а ответственности за управление ресурсами, и что возникшие разногласия могут быть устранены за счет формулирования сферы охвата данной темы в физических терминах.

404. Он предпочел бы сначала сосредоточить внимание на вопросе о замкнутых трансграничных грунтовых водах и отложить на более поздний срок принятие окончательного решения относительно сферы охвата. Состоявшееся обсуждение выявило также необходимость пересмотра определения грунтовых вод, которое должно использоваться в исследовании.

405. В отношении проблем, возникающих в связи с замкнутыми трансграничными грунтовыми водами, он выразил свое согласие с мнением о том, что юридическое решение не представляет собой панацею и что поэтому, быть может, было бы предпочтительнее разработать некоторые принципы и режимы сотрудничества, включая и методы урегулирования споров. Специальный докладчик согласился также с тем, что необходим дополнительный анализ, прежде чем появится возможность определить, в какой мере принципы Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков будут применимы к замкнутым трансграничным грунтовым водам; то же самое можно было бы сказать и о разработке более жестких предельных значений применительно к трансграничному вреду.

406. Кроме того, он отметил, что региональные режимы могут оказаться более эффективными, нежели универсальный режим, и поэтому высказался в том смысле, что их важная роль может быть надлежащим образом отражена в формулировках норм.