

Глава VI

ОБЩИЕ ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

А. Введение

73. На своей пятьдесят четвертой сессии в 2002 году Комиссия постановила включить в свою программу работы тему "Общие природные ресурсы"³¹⁸.

74. На этом же сессии Комиссия также постановила назначить Специальным докладчиком по этой теме г-на Тусэя Ямаду³¹⁹.

75. В пункте 2 резолюции 57/21 от 19 ноября 2002 года Генеральная Ассамблея приняла к сведению решение Комиссии о включении темы "Общие природные ресурсы" в ее программу работы.

76. На своей пятьдесят пятой сессии в 2003 году Комиссия рассмотрела первый доклад Специального докладчика³²⁰.

В. Рассмотрение темы на текущей сессии

77. На текущей сессии Комиссии был представлен второй доклад Специального докладчика (A/CN.4/539 и Add.1).

78. Комиссия рассмотрела второй доклад Специального докладчика на своих 2797, 2798 и 2799-м заседаниях, состоявшихся соответственно 12, 13 и 14 мая 2004 года.

79. На своем 2797-м заседании Комиссия учредила Рабочую группу открытого состава по трансграничным грунтовым водам под председательством Специального докладчика. Рабочая группа провела три заседания.

80. Для членов Комиссии 24 и 25 мая 2004 года были проведены также два неофициальных брифинга с участием экспертов по грунтовым водам из ЕЭК, ЮНЕСКО, ФАО и МАГ. Их участие было организовано ЮНЕСКО.

81. По просьбе Специального докладчика Комиссия на своем 2828-м заседании 4 августа 2004 года согласилась распространить среди правительств и соответствующих межправительственных организаций подготовленный Специальным докладчиком вопросник с предложением поделить своими соображениями и информацией в отношении грунтовых вод.

1. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫМ ДОКЛАДЧИКОМ ЕГО ВТОРОГО ДОКЛАДА

82. Специальный докладчик отметил, что в его втором докладе содержится разбор ряда отдельных примеров гидрогеологических исследований и другая техническая информация и что, к сожалению, ряд технических трудностей не позволил включить в добавление обзор действующих договоров и мировую карту грунтовых вод, как это было предусмотрено в пункте 6 его доклада. В этой связи он отметил, что указанные и иные аналогичные материалы будут распространяться среди членов Комиссии в неофициальном порядке.

83. Ввиду выраженной как в КМП, так и в Шестом комитете озабоченности в отношении использования термина "общие ресурсы", который мог бы быть воспринят как отсылка к общему наследию человечества или понятию общей собственности, Специальный докладчик предложил сосредоточить внимание на подтеме "трансграничных грунтовых вод" без использования термина "общие".

84. Хотя во втором докладе содержится ряд проектов статей, Специальный докладчик подчеркнул, что их наличие не следует рассматривать как своего рода указание на то, какую окончательную форму примет документ, выработанный Комиссией. В его намерение не входило рекомендовать передачу каких-либо из этих проектов статей в Редакционный комитет на этом начальном этапе; указанные проекты статей были сформулированы с тем, чтобы стать объектом комментариев и более конкретных предложений со стороны участников обсуждения, а также вызвать дополнительные области, требующие к себе внимания.

85. Специальный докладчик в известной мере согласился с критикой, прозвучавшей в отношении сделанного им в 2003 году заявления о том, что почти все принципы, закрепленные в Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков (ниже именуемой "Конвенцией 1997 года"), будут также применимы и к грунтовым водам, признав тем самым необходимость адаптации этих принципов. Тем не менее он также заявил, что по-прежнему считает, что Конвенция 1997 года может служить той основой, на которой следует разрабатывать режим использования грунтовых вод.

86. В пункте 8 доклада Специальный докладчик предложил общие рамки для формулирования проектов статей³²¹. Эти общие рамки в большей или меньшей степе-

³¹⁸ Ежегодник..., 2002 год, том II (часть вторая), пункт 518.

³¹⁹ Там же, пункт 519.

³²⁰ Ежегодник..., 2003 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/533 и Add.1.

³²¹ Подготовленные Специальным докладчиком общие рамки выглядят следующим образом:

(продолжение сноски на следующей стр.)

ни отражают рамки Конвенции 1997 года и, кроме того, в них учитываются проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, принятые Комиссией в ходе ее пятьдесят третьей сессии в 2001 году³²².

87. Во втором докладе Специальный докладчик представил проекты статей для части I (Введение) и части II (Общие принципы). Он заявил о своем намерении представить проекты статей по всем остальным частям в 2005 году и призвал высказать замечания по предлагаемым общим рамкам, а также внести предложения, касающиеся поправок, добавлений или исключений.

88. В том что касается введения, то Специальный докладчик отметил, что он по-прежнему использовал в докладе термин "грунтовые воды", хотя и отдает предпочтение использованию в проектах статей научного и более точного термина "водоносный горизонт".

89. Сфера применения предлагаемой Конвенции представлена в пункте 10 доклада в виде проекта статьи 1³²³. Специальный докладчик отметил, что в 2002 году он исходил из того предположения, что Комиссия будет рассматривать только те трансграничные грунтовые воды, которые не охвачены Конвенцией 1997 года и которые были названы "замкнутыми трансграничными грунтовыми водами". Термин "замкнутые" использовался в Комиссии как означающий, что эти массы грунтовых вод "не сообщаются", "не контактируют" и "не связаны" с поверхностными водами. Однако использо-

вание термина "замкнутые" вызвало серьезные проблемы.

90. Во-первых, специалисты по грунтовым водам используют этот термин в совершенно ином смысле. Для них словом "замкнутые" характеризуется гидравлическое состояние вод, находящихся под давлением. Поэтому было предпочтительнее не использовать термин "замкнутые", с тем чтобы не возникало непонимания между юристами и специалистами по грунтовым водам, поскольку этим последним придется принимать участие в осуществлении предлагаемой конвенции.

91. Еще одной важной причиной отказа от понятия "замкнутые" в предлагаемой конвенции было неправильное предположение о том, что Комиссия должна иметь дело исключительно с грунтовыми водами, не охватываемыми Конвенцией 1997 года. Специальный докладчик объяснил, почему такой подход не является желательным, напомнив о существовании огромной водоносной системы Нубийских песчаников, которая располагается на территории четырех государств: Египта, Ливийской Арабской Джамахирии, Судана и Чада. Хотя неподалеку от Хартума эта система соединяется с рекой Нил, в связи с чем Конвенция 1997 года может применяться ко всей системе водоносного горизонта, фактически эта связь с Нилом является весьма незначительной. Эта система водоносного горизонта практически не получает подпитки, она отличается всеми характерными особенностями грунтовых вод, а не вод поверхностных. Аналогичная ситуация складывается также и с системой водоносного горизонта Гуарани (Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай). Разбор характеристик этих двух водоносных горизонтов был приведен в докладе.

92. Специальный докладчик высказал мнение о том, что Комиссии следует учесть эти две важные водоносные системы, и поэтому он принял решение исключить из сферы применения проекта конвенции ограничивающий фактор "несвязанности с поверхностными водами".

93. Такая мера во многих случаях могла привести к двойному применению предлагаемой конвенции, а также Конвенции 1997 года к одной и той же системе водоносного горизонта. В этой связи у Специального докладчика не сложилось впечатление, что параллельное применение может вызвать какие-либо проблемы и что в любом случае можно было бы предусмотреть в случае возникновения любых потенциальных трудностей проект статьи, устанавливающей главенство первой или второй конвенции.

94. В связи с предложением Специального докладчика о регулировании иных видов деятельности, помимо использования трансграничных грунтовых вод, он объяснил, что это необходимо для защиты грунтовых вод от загрязнения, вызываемого такими видами деятельности на поверхности, как промышленное и сельскохозяйственное производство, а также лесовозобновление.

(продолжение сноски 321)

Часть I. Введение

Сфера применения Конвенции
Употребление терминов (определение)

Часть II. Общие принципы

Принципы, регулирующие виды использования трансграничных грунтовых вод

Обязательство не наносить ущерб
Общее обязательство сотрудничать
Регулярный обмен данными и информацией
Взаимосвязь между различными видами использования

Часть III. Деятельность, затрагивающая другие государства

Оценка воздействия
Обмен информацией
Консультации и переговоры

Часть IV. Защита, сохранение и управление

Мониторинг
Предотвращение (принцип предосторожности)

Часть V. Прочие положения

Часть VI. Урегулирование споров

Часть VII. Заключительные положения".

³²² Ежегодник..., 2001 год, том II (часть вторая) и исправление, стр. 177, пункт 97.

³²³ Предложенный Специальным докладчиком в его втором докладе проект статьи 1 гласит:

Статья 1. Сфера применения настоящей Конвенции

Настоящая Конвенция применяется к использованию систем трансграничных водоносных горизонтов и к другим видам деятельности, которые воздействуют или могут оказать воздействие на эти системы, и к мерам защиты, сохранения этих систем и управления ими.

95. В том что касается проекта статьи 2 об определениях³²⁴, то Специальный докладчик отметил, что в этом проекте содержатся, в частности, технические определения водоносного горизонта и системы водоносного горизонта. В случае грунтовых вод понятием водоносного горизонта охватывается как водопроницаемая горная порода, в которой накапливается вода, так и вода, заключенная в этом водоносном пласте, так что словами "виды использования водоносных горизонтов" можно охватить все виды использования. В этой связи Специальный докладчик сослался на схему 4 моделей водоносного горизонта, описанных в конце доклада, где показаны внутренние водоносные горизонты государства А и государства В, которые тем не менее являются гидрологически связанными и поэтому должны рассматриваться в качестве единой системы с точки зрения надлежащего управления этими водоносными горизонтами. Такая система водоносного горизонта является трансграничной, и поэтому он счел необходимым дать определение системы водоносного горизонта и предложил оперировать понятием систем водоносных горизонтов во всем тексте проекта конвенции.

96. Специальный докладчик привлек также внимание к схеме 3 моделей водоносного горизонта, описанных в конце доклада, и отметил, что возможно существование и варианта по схеме 3-бис, когда полностью находящийся на территории государства водоносный горизонт гидрологически связан с внутренней рекой государства В. Хотя в докладе было заявлено, что в ситуации, отраженной на схеме 3, будут применимы и Конвенция 1997 года, и предлагаемая конвенция, то по размышлению он уже не был уверен в том, что именно эту гидрологическую связь имели в виду как связь с поверхностными водами разработчики Конвенции 1997 года. Если это было именно так и Конвенция 1997 года является применимой, то ее статья 7, содержащая принцип "непричинения вреда", могла бы снять остроту некоторых из возможных проблем. Однако формулировкой проекта статьи 2 не предусматривается, что такой водоносный горизонт является трансграничным, и, следовательно, требуется какой-либо надлежащий вариант подхода к регулированию использования такого водоносного горизонта.

³²⁴ Там же, предложенный Специальным докладчиком в его втором докладе проект статьи 2 гласит:

"Статья 2. Употребление терминов

Для целей настоящей Конвенции:

- a) "водоносный горизонт" означает слой проницаемой водонасыщенной горной породы, способный давать эксплуатационные объемы воды;
- b) "система водоносного горизонта" означает один или несколько водоносных горизонтов, каждый из которых приурочен к определенным горным породам, которые гидравлически связаны;
- c) "система трансграничного водоносного горизонта" означает систему водоносного горизонта, части которой находятся в разных государствах;
- d) "государство системы водоносного горизонта" означает государство - участника настоящей Конвенции, на территории которого находится любая часть системы трансграничного водоносного горизонта".

97. В отношении же схемы 5 моделей водоносного горизонта, описанных в конце доклада, он заявил, что, согласно определениям водоносного горизонта и системы водоносного горизонта, районы питания и дебита остаются за пределами водоносных горизонтов. Поскольку с точки зрения надлежащего управления водоносными горизонтами необходимо также регулировать и использование этих районов, он планировал сформулировать регулирующие эти районы проекты статей, быть может, в части IV предложенных им общих рамок.

98. Что касается Части II (Общие принципы), куда должен войти проект статьи о принципах, регулирующих виды использования трансграничных грунтовых вод, то Специальный докладчик указал, что ему требуется проконсультироваться в отношении формулирования такого проекта статьи. Два базовых принципа, закрепленные в статье 5 Конвенции 1997 года, а именно "справедливое использование" и "разумное использование" могут не подойти в работе Комиссии над данной темой. Хотя "справедливое" использование могло быть сочтено уместным в ситуациях, когда какой-либо ресурс является "общим" в прямом смысле слова, трудность приложения понятия "общего ресурса" к случаю грунтовых вод заставляет усомниться, будет ли принцип справедливого использования приемлем с политической точки зрения. Что же касается второго принципа, принципа "разумного использования", который с научной точки зрения подразумевает "устойчивое использование", то он приемлем, если данный ресурс является возобновляемым, тогда как с учетом того обстоятельства, что некоторые ресурсы грунтовых вод не являются возобновляемыми, концепция устойчивого использования будет неприменима. Заинтересованным государствам придется решать вопрос, хотят ли они исчерпать этот ресурс в течение короткого или продолжительного периода времени. В связи с этим возникает вопрос об объективном критерии, который мог бы применяться в таких ситуациях, т.е. вопрос, на который у Специального докладчика пока еще нет ответа.

99. В том что касается еще одного важного принципа, а именно обязательства не наносить ущерб другим государствам водоносного горизонта, то Специальный докладчик указал на проект статьи 4³²⁵, в пунктах 1 и 2

³²⁵ Там же, проект статьи 4 гласит:

"Статья 4. Обязательство не наносить ущерб

1. Государства системы водоносного горизонта при использовании системы трансграничного водоносного горизонта на своей территории принимают все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба другим государствам системы водоносного горизонта.
2. Государства системы водоносного горизонта, осуществляя иную деятельность на своей территории, которая воздействует или может оказать воздействие на систему трансграничного водоносного горизонта, принимают все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба через такую систему другим государствам системы водоносного горизонта.
3. Государства системы водоносного горизонта не препятствуют естественному функционированию систем трансграничных водоносных горизонтов.

(продолжение сноски на следующей стр.)

которого содержится требование о предотвращении нанесения значительного ущерба другим государствам системы водоносного горизонта. Как в КМП, так и в Шестом комитете было выражено мнение, что с учетом уязвимости грунтовых вод требуется менее высокий пороговый уровень, нежели чем "значительный ущерб". Однако он сохранил пороговый уровень в виде "значительного ущерба", принятый в статье 7 Конвенции 1997 года, и в статье 3 проекта статей о предотвращении трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, поскольку понятие "значительный" представляется достаточно гибким, чтобы гарантировать жизнеспособность водоносных горизонтов.

100. В том что касается места пункта 3 проекта статьи 4, в котором говорится о возможности уничтожения системы водоносного горизонта навсегда, то Специальный докладчик выразил мнение, что этот пункт может быть перенесен в часть IV.

101. Специальный докладчик напомнил, что в пункте 4 затрагивается вопрос о компенсации, но не рассматривается вопрос о материальной ответственности *per se*. В отношении высказанного рядом членов КМП и некоторыми делегациями в Шестом комитете предложения о включении статьи о материальной ответственности, Специальный докладчик заявил, что лучше предоставить рассмотреть этот вопрос Комиссии в рамках темы о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом.

102. Специальный докладчик заявил, что проекты статей 5³²⁶, 6³²⁷ и 7³²⁸ не требуют разъяснений. Он отметил,

что предпосылкой эффективного сотрудничества между государствами системы водоносного горизонта является регулярный обмен данными и информацией и что пункт 2 проекта статьи 6 был включен в связи с недостаточностью научных данных о системах водоносных горизонтов.

103. Проект статьи 7 имеет отношение к взаимосвязи между различными видами использования систем водоносных горизонтов и с соответствующими изменениями воспроизводит статью 10 Конвенции 1997 года. В отношении использованных в конце пункта 2 статьи 7 слов "требованиям удовлетворения насущных человеческих нужд" Специальный докладчик напомнил, что касательно этой формулировки существует понимание, которое Председатель Рабочей группы полного состава констатировал во время разработки Конвенции 1997 года. Суть этого понимания сводилась к тому, что «при определении "насущных человеческих нужд" особое внимание должно уделяться обеспечению достаточного для поддержания человеческой жизни количества воды, включая как питьевую воду, так и воду, требующуюся

"Статья 6. Регулярный обмен данными и информацией"

1. В соответствии со статьей 5 государства системы водоносного горизонта на регулярной основе обмениваются легкодоступными данными и информацией о состоянии системы трансграничного водоносного горизонта, в частности данными и информацией геологического, гидрогеологического, гидрологического, метеорологического и экологического характера, и данными, касающимися гидрохимии системы водоносного горизонта, а также соответствующими прогнозами.

2. С учетом неопределенности относительно характера и масштабов некоторых систем трансграничных водоносных горизонтов государства системы водоносного горизонта прилагают все усилия для сбора и подготовки, согласно ныне существующей практике и стандартам, индивидуально или совместно, и, в случае необходимости, вместе с международными организациями или через них, новых данных и информации, с тем чтобы в более полной мере определить системы водоносных горизонтов.

3. Если у государства системы водоносного горизонта другим государством системы водоносного горизонта запрашиваются данные и информация, которые не являются легкодоступными, то оно прилагает все усилия для выполнения такой просьбы, однако может обуславливать ее выполнение оплатой запрашивающим государством разумных издержек, связанных со сбором и, при необходимости, обработкой таких данных или информации.

4. Государства системы водоносного горизонта прилагают все усилия для сбора и, при необходимости, обработки данных и информации таким образом, чтобы это облегчало их использование другими государствами системы водоносного горизонта, которым они предоставляются".

³²⁸ Там же, предложенный Специальным докладчиком в его втором докладе проект статьи 7 гласит:

"Статья 7. Взаимосвязь между различными видами использования"

1. В отсутствие иного соглашения или обычая никакой вид использования системы трансграничного водоносного горизонта не пользуется неотъемлемым приоритетом перед другими видами использования.

2. В случае возникновения противоречия между видами использования системы трансграничного водоносного горизонта оно должно разрешаться с уделением особого внимания требованиям удовлетворения насущных человеческих нужд".

(продолжение сноски 325)

4. В том случае, если другому государству системы водоносного горизонта все же наносится значительный ущерб, государство, которое своей деятельностью наносит такой ущерб, в отсутствие соглашения о такой деятельности, принимает все надлежащие меры, в консультации с потерпевшим государством, для ликвидации или уменьшения такого ущерба и, при необходимости, для обсуждения вопроса о компенсации".

³²⁶ Там же, предложенный Специальным докладчиком в его втором докладе проект статьи 5 гласит:

"Статья 5. Общее обязательство сотрудничать"

1. Государства системы водоносного горизонта сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, взаимной выгоды и добросовестности в целях достижения надлежащего использования и адекватной защиты системы трансграничного водоносного горизонта.

2. Для определения способов такого сотрудничества государства системы водоносного горизонта поощряются к созданию совместных механизмов или комиссий, в зависимости от того, что они считают необходимым, для облегчения сотрудничества в отношении соответствующих мер и процедур, принимая при этом во внимание опыт сотрудничества, накопленный в рамках имеющихся в различных регионах совместных механизмов и комиссий".

³²⁷ Там же, предложенный Специальным докладчиком в его втором докладе проект статьи 6 гласит:

для производства продовольствия в целях предотвращения голода»³²⁹.

2. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ПРЕНИЙ

104. Члены Комиссии дали высокую оценку второму докладу Специального докладчика, в котором с учетом специализированного характера темы нашли отражение изменения в терминологии, произведенные благодаря имеющимся научным данным. Члены Комиссии приветствовали также помощь, которую ему оказывают технические эксперты. Ряд членов Комиссии заявили, что требуется проведение дальнейших научных исследований, особенно применительно к взаимозависимости между использованием грунтовых вод и другими видами деятельности. Вместе с тем был поднят вопрос о том, в каком объеме потребуются дополнительная техническая информация, прежде чем можно будет перейти к разработке юридической основы.

105. Было также высказано соображение, согласно которому Комиссии не следует переоценивать значение грунтовых вод, и что некоторые из ресурсов грунтовых вод, которые должны быть затронуты в исследовании, могут находиться настолько глубоко под поверхностью, что и утверждать со всей определенностью о самом их существовании не представляется возможным.

106. Определенное беспокойство было выражено в связи с содержащимся в пункте 14 утверждением о том, что в Конвенции 1997 года не регулируются надлежащим образом некоторые проблемы, связанные с грунтовыми водами. Ограничительное толкование Конвенции 1997 года – это не то, чем Комиссии следует заниматься; возникающие проблемы могут быть разрешены с помощью какого-либо нового международно-правового акта, который необязательно будет носить обязывающий характер, или же с помощью протокола к Конвенции 1997 года.

107. Некоторые члены Комиссии согласились со Специальным докладчиком в том, что работу не следует сосредоточивать только на грунтовых водах, не охватываемых Конвенцией 1997 года, тогда как ряд других сочли необходимым иметь в распоряжении более подробную разъяснительную информацию о грунтовых водах, которые не будут рассматриваться в рамках проводимой сейчас работы.

108. Что же касается сферы охвата выполняемой Комиссией работы, то было поддержано мнение Специального докладчика о необходимости исключить из рассмотрения водоносные горизонты, не являющиеся трансграничными по своему характеру. Было также заявлено, что где-либо в проектах статей следует упомянуть о грунтовых водах, которые исключаются из сферы охвата проекта конвенции. С другой стороны, было также замечено, что было бы интересно узнать причины, по которым технические эксперты сочли, что в регулировании нуждаются все типы грунтовых вод, а не

только трансграничных. Наряду с этим был также поставлен вопрос о том, должно ли быть международное сообщество заинтересовано в обеспечении того, чтобы государство действовало ответственно по отношению к будущим поколениям своих собственных граждан, когда речь идет о такой насущной жизненной необходимости, как вода.

109. Было выражено мнение, согласно которому Комиссии необходимо определить объект проводимой работы. Начатые в Комиссии обсуждения, судя по всему, не ведут к кодификации практики государств или прогрессивному развитию международного права, но являются, скорее, нормотворческими по своему характеру. Было также заявлено, что главной целью проводимой Комиссией работы является обеспечение надлежащего использования природного ресурса, а не разработка экологического договора или регулирование поведения.

110. Было высказано соображение, согласно которому в докладе отсутствует конкретное упоминание о государствах, на территории которых формируются грунтовые воды, тогда как именно этим государствам и должен быть адресован проект статей.

111. Было отмечено, что каждое государство несет основную ответственность за то, каким образом оно решает использовать свои ресурсы грунтовых вод – ответственность, которая предшествует ответственности государства на международном уровне. Исходя из этого, должны быть приняты государствами, на основании соглашений между государствами и при содействии международного сообщества, соответствующие правила поведения, в которых особую роль играли бы региональные соглашения. В этой связи был упомянут подход, принятый странами - участницами МЕРКОСУР – Аргентиной, Бразилией, Парагваем и Уругваем – в отношении водоносного горизонта Гуарани.

112. В этой связи было указано, что в статье 2 Конвенции 1997 года с содержащейся в ней ссылкой на "региональную организацию экономической интеграции" признается важность роли региона. Таким образом, было от дано предпочтение региональному подходу, что не отвергает таких основополагающих принципов, как обязательства не наносить ущерб, сотрудничать и рационально использовать ресурсы, т.е. принципов, которые, конечно же, могли бы найти отражение в проектах статей.

113. В качестве примера работы, проводимой на региональном уровне, была дана информация о двух осуществляемых в рамках МЕРКОСУР проектах, касающихся освоения водоносного горизонта Гуарани: первый из них представляет собой техническое исследование, в рамках которого рассматриваются такие проблемы, как проблемы доступа и потенциальных видов использования, тогда как второй проект призван обеспечить установление юридических норм, регулирующих права и обязанности государств, в недрах которых располагается указанный ресурс. Было отмечено, что страны МЕРКОСУР рассмотрели некоторые элементы, ка-

³²⁹ A/51/869, пункт 8.

сающиеся водоносного слоя Гуарани: грунтовые воды принадлежат в территориальном отношении государству, в недрах которого они расположены; грунтовые воды – это такие воды, которые не связаны с поверхностными водами; водоносный горизонт Гуарани является трансграничным водоносным горизонтом, принадлежащим исключительно четырем странам МЕРКОСУР; они рассматривают проект освоения водоносного горизонта как региональный проект интеграции инфраструктуры, на который распространяется компетенция этой организации как региональной организации экономической интеграции. Страны МЕРКОСУР уделяют основное внимание сохранению, контролируемому освоению водоносного горизонта Гуарани и общему управлению им в тесном сотрудничестве с международными организациями, однако права собственности, управление и мониторинг должны оставаться исключительно в компетенции самих стран МЕРКОСУР. Таким образом, одновременно будут реализовываться две процедуры. Комиссия будет продолжать свою работу по кодификации, тогда как региональные договоренности в отношении водоносного горизонта Гуарани будут реализовываться более быстрыми темпами; особенно полезным в этой работе будет процесс обмена информацией.

114. Однако было также выражено мнение, согласно которому проект конвенции не будет несовместим с региональным или национальным подходом к данному вопросу. Кроме того, если Комиссия изложит общие обязательства государств в отношении управления ресурсами грунтовых вод, это может побудить государства к заключению региональных соглашений.

115. Было подчеркнуто, что грунтовые воды необходимо рассматривать как ресурс, принадлежащий государству, в котором он находится, по аналогии с нефтью и газом, которые были признаны объектом суверенитета; их нельзя рассматривать в качестве всеобщего ресурса, и проводимая Комиссией работа не должна создавать впечатление, что к грунтовым водам применяется какой-то специальный режим, отличный от того, который применяется в отношении нефти и газа. Было также высказано предложение о том, что в тексте, возможно в преамбуле, следует со всей определенностью заявить, что суверенитет над грунтовыми водами никоим образом не ставится под сомнение.

116. Ряд членов Комиссии настоятельно предостерегли от использования Конвенции 1997 года в качестве основы для работы Комиссии над грунтовыми водами, поскольку указанная Конвенция еще не вступила в силу и подписана и ратифицирована незначительным числом государств. Было также заявлено о необходимости проявлять такую же осторожность и не руководствоваться проектами статей о претовращении трансграничного ущерба, причиненного опасными видами деятельности³³⁰, поскольку эти проекты пока еще не утверждены Генеральной Ассамблеей.

117. Было поддержано предложение Специального докладчика разработать положение о возможном частичном совпадении Конвенции 1997 года и результатов работы Комиссии по данной подтеме.

118. Было отмечено слабое реагирование государств на просьбы Комиссии о представлении информации в отношении использования и освоения трансграничных ресурсов грунтовых вод. Отсутствие примеров практики государств было сочтено еще одним оправданием для осмотрительного подхода к установлению юридических рамок по подтеме. Однако было заявлено также, что Комиссии следует поощрять Специального докладчика продолжать работу над темой, поскольку его мандат не ограничивается лишь кодификацией встречающейся практики.

119. Некоторые члены Комиссии заявили о своей поддержке использования термина "трансграничные", введенного Специальным докладчиком в его втором докладе, поскольку использовавшееся до сих пор слово "общие" стало объектом критики. Тем не менее было также заявлено, что, несмотря на использование слова "трансграничные", ассоциирующиеся с правом собственности моменты возможно и не были устранены, поскольку ресурс является неделимым, а следовательно и "общим" для данного и других государств, у которых также имеются права. Поддержкой было встречено предложение Специального докладчика о введении слова "водоносный горизонт" и исключении слова "закнутые".

120. Было высказано предложение о разработке проекта статьи, в которой на передний план выводились бы три элемента, образующие сферу применения проекта конвенции; такое положение предусматривало бы применимость проекта конвенции к трансграничным системам водоносных горизонтов, а также к а) видам их использования, б) видам деятельности, которые воздействуют или могут оказать воздействие на эти системы, и с) к мерам защиты, сохранения этих систем и управления ими.

121. Был затронут вопрос о том, следует ли и далее использовать термин "общие" в названии темы.

122. В том что касается той формы, которую должен обрести "конечный продукт" проделанной Комиссией работы, то в этом отношении были высказаны различные точки зрения. Было выражено мнение, что в отсутствие достаточного объема практики государств, на которую можно было бы опереться, проект конвенции может оказаться не приемлемым для государств, и, следовательно, согласно этой точке зрения, было бы предпочтительнее разработать свод руководящих принципов с рекомендациями, которые могли бы использоваться при разработке двусторонних или региональных конвенций. Согласно еще одному предложению, необходимо разработать типовое положение или рамочную конвенцию. Был также поддержан применяемый Специальным докладчиком подход, предусматривающий разработку проектов статей в целях оказания Комиссии

³³⁰ См. сноску 322, выше.

помощи в ее работе и решение вопроса об окончательной форме на более поздней стадии.

123. В том что касается общих рамок, предложенных Специальным докладчиком в пунктах 8 и 9 его второго доклада, то было заявлено, что в зависимости от результатов исследований, которые предстоит провести в будущем, возможно потребуется их определенный пересмотр.

124. Применительно к проекту статьи 1 рядом членов Комиссии была поддержана идея не ограничиваться применением разрабатываемых положений только к "видам использования", но также и распространить их действие на "другие виды деятельности". По мнению некоторых, в более обстоятельных разъяснениях нуждаются термины "виды использования" и "виды деятельности". Было предложено заменить слово "виды использования" словом "эксплуатация" – идея, нашедшая отражение в пункте а) проекта статьи 2.

125. Было предложено, чтобы объектом термина "виды использования" считались грунтовые воды, а не "водоносные горизонты".

126. С некоторым скептицизмом было воспринято изложенное в пункте 15 второго доклада предложение использовать выражение "которые сопряжены с риском причинения" вместо выражения "которые воздействуют или могут оказывать воздействие", поскольку новая формулировка не будет применима к видам деятельности, которые уже оказывают в настоящее время воздействие на какую-либо трансграничную систему водоносного горизонта. Последнее выражение было поддержано и как отвечающее интересам охраны окружающей среды.

127. В том что касается определений, содержащихся в проекте статьи 2, то было выражено мнение, что, будучи техническими по своему характеру, они образуют солидную основу для рассмотрения в Комиссии. В отношении пункта а) проекта статьи 2 потребовались разъяснения по двум моментам: первый из них касался вопроса о том, следует ли понимать упоминание об эксплуатации только применительно к современной технологии или же подразумевается, что и другие водоносные горизонты будут охватываться Конвенцией по мере развития технологии; второй момент заключался в том, относится ли понятие способности давать эксплуатационные объемы воды к массе воды, которая может использоваться, или же к вопросам коммерческой жизнеспособности.

128. Кроме того, был поднят вопрос, обязаны ли государства системы водоносного горизонта с учетом определений, содержащихся в проекте статьи 2, и их прочтения совместно с пунктами 2 и 3 проекта статьи 4 обеспечивать сохранность водоносных горизонтов, которые могли бы использоваться в будущем; было сочтено необходимым обеспечить надлежащую защиту таких водоносных горизонтов.

129. Что касается содержащегося в пункте б) проекта статьи 2 определения "системы водоносного горизонта", то, согласно одному из мнений, неясно, почему водоносные горизонты должны быть приурочены к определенным горным породам, поскольку было бы достаточно и того обстоятельства, что они гидравлически связаны между собой.

130. Было также подчеркнуто, что определение "водоносного горизонта" может оказаться недостаточным или неточным применительно к обязательствам, касающимся эксплуатации водоносного горизонта, в связи с чем необходимо введение определения "вод водоносного горизонта".

131. В отношении определения "системы трансграничного водоносного горизонта" был задан вопрос о том, охватывает ли оно надлежащим образом случай водоносного горизонта, расположенного на спорной территории, – ситуация, требующая решения вопроса о необходимости временных мер защиты, которые должны приниматься соответствующими государствами.

132. В том что касается принципов, на которых должен строиться проект конвенции, то было заявлено о необходимости отразить в нем больше принципов, чем в Конвенции 1997 года, особенно в области экологической защиты и устойчивого использования водоносных горизонтов; одним из важных принципов, заслуживающих упоминания в проекте, была названа необходимость уделения особого внимания требованиям удовлетворения насущных человеческих нужд. Необходимо было бы учесть некоторые принципы, имеющие отношение к нефти и газу, ввиду истощаемой природы этого ресурса, хотя было также высказано и мнение о том, что для грунтовых вод невозможно предусмотреть такой же режим, что и для нефти и газа, с учетом их характерных особенностей. Было также заявлено о необходимости отражения в проектах статей принципов справедливого и разумного использования и участия, содержащихся в Конвенции 1997 года. Вместе с тем было также заявлено, что к вопросам отражения этих принципов необходимо подходить с большой осторожностью, учитывая существующие различия между грунтовыми водами и водотоками. Некоторые из вопросов, затронутых Специальным докладчиком в пункте 23, требуют проведения исследований в целях отыскания соответствующих примеров практики государств.

133. В том что касается проекта статьи 4, то было предложено поменять местами пункты 1 и 2, поскольку деятельность, упомянутая в пункте 2, возможно, уже была начата до начала эксплуатации водоносного горизонта; кроме того, было заявлено, что упоминаемые в проекте статьи меры предотвращения должны быть применимы также и к государствам, которые, хотя и не являясь государствами системы водоносного горизонта *per se*, осуществляют деятельность, которая может оказать воздействие на водоносный горизонт – момент, в равной степени действительный для пункта 1 проекта статьи 5 и пункта 3 проекта статьи 6.

134. В отношении обязательства не наносить ущерб, содержащегося в пунктах 1 и 2 проекта статьи 4, было отмечено, что соображения межпоколенческой справедливости и сохранности окружающей среды говорят о необходимости соблюдения обязательства по предотвращению ущерба самому водоносному горизонту, а не государству водоносного горизонта, как это предлагается в проекте. В этой связи прозвучало предложение о том, чтобы проекты статей 4–7 рассматривались только после того, как должным образом будет определен соответствующий контекст и разработаны соответствующие принципы.

135. В отношении термина "ущерб" было отмечено, что, хотя этот термин и представляется полезным, он вводит размытое понятие, требующее наличия доказательств того, что был причинен ущерб определенного уровня. Поэтому Комиссии следует дополнительно продумать вопрос об определении видов ущерба, который она имеет в виду.

136. Наряду с этим некоторыми членами Комиссии была выражена обеспокоенность в связи с тем, что используемое в настоящем проекте понятие "значительного ущерба" будет неприменимо к проблемам, возникающим в связи с неустойчивым использованием грунтовых вод, хотя пункт 3 проекта статьи 4 может представлять собой попытку урегулирования вопроса относительно темпов эксплуатации. Было также отмечено, что понятие значительного ущерба варьируется в зависимости от различных факторов, таких, как истечение времени, уровень экономического развития и т.д., и что было бы предпочтительнее не давать определения значительного ущерба – вопрос, который государства могли бы согласовывать на региональном уровне. Было также отмечено, что, быть может, требуется установить более низкий пороговый уровень, чем значительный ущерб, поскольку грунтовые воды в гораздо большей степени уязвимы перед загрязнением, нежели чем воды поверхностные.

137. Было заявлено, что формулировка пункта 3 проекта статьи 4 требует большей точности и что требуются дополнительные разъяснения содержащегося там термина "препятствовать"; представляется, что формулировка этого пункта охватывает иную ситуацию, нежели чем та, которая охарактеризована в пункте 27 доклада. Было также заявлено, что термин "значительный ущерб" должен быть включен в проект.

138. Было также заявлено о наличии некоторой неопределенности в понятии "меры", под которыми, в частности, могут пониматься образование, защита и сохранение грунтовых вод.

139. В отношении вопросов материальной ответственности и механизмов урегулирования споров, о чем говорится в пункте 28 второго доклада, было заявлено, что компенсация, вероятно, никогда не станет адекватным средством защиты, и поэтому чрезвычайно важное значение имеет предотвращение. Исходя из этого Комиссия может разработать положения, которые побуждали бы государства действовать на основе сотрудниче-

ства, признавать свою взаимозависимость в вопросах сохранения ресурсов грунтовых вод и отыскать средства получения помощи при разрешении любых споров, которые могут возникнуть. Было также заявлено, что на государство, которое воспрепятствовало функционированию трансграничного водоносного горизонта, должно быть возложено обязательство сделать нечто большее, нежели чем просто обсудить вопрос о компенсации, как это предлагается в пункте 4 проекта статьи 4. Кроме того, ситуация может повлечь за собой вопрос об ответственности, если воспрепятствование явилось следствием противоправного деяния. Согласно еще одной точке зрения, вопрос о материальной ответственности лучше всего было бы рассматривать, как это предлагает Специальный докладчик, в рамках темы о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом.

140. В том что касается проекта статьи 5, то было предложено обеспечить, чтобы обязательство сотрудничать, закрепляемое в пункте 1, предусматривало и конкретную отсылку к охране окружающей среды и устойчивому использованию. Были высказаны также предложения относительно необходимости разъяснить значение термина "территориальная целостность", упомянутого в пункте 1, хотя при этом было также отмечено, что этот термин уже обсуждался и был включен в статью 8 Конвенции 1997 года. Согласно одному из предложений, необходимо усилить формулировку пункта 2 проекта статьи 5.

141. В отношении пункта 2 проекта статьи 6 было заявлено, что его содержание, по всей видимости, имплицитно изложено в пункте 1 этого же проекта статьи, в связи с чем пункт 2 становится ненужным; в Конвенции 1997 года положение, сходное с пунктом 2, отсутствует. Было также заявлено о необходимости включения, быть может по аналогии со статьей 31 Конвенции 1997 года, положения о данных и информации, имеющих жизненно важное значение для национальной обороны или безопасности.

142. В том что касается проекта статьи 7, то было заявлено, что неясно, в какой мере требования удовлетворения "насуточных человеческих нужд", о которых говорится в пункте 2, имеют приоритет перед отсутствием соглашения или обычая, о чем говорится в пункте 1. Согласно еще одной точке зрения, эти два пункта могли бы быть объединены, причем приоритетное значение отдавалось бы удовлетворению насуточных человеческих нужд. Было отмечено, что, если какое-либо государство обязано остановить эксплуатацию источника грунтовых вод с тем, чтобы обеспечить удовлетворение насуточных человеческих нужд, должна выплачиваться компенсация. Вместе с тем было также заявлено, что насуточные человеческие нужды не являются *ius cogens* и поэтому не могут иметь преимущественное юридическое значение перед договорными обязательствами. Кроме того, было высказано предложение о необходимости предоставить решать вопросы о приоритете тех или иных видов использования соответствующим государствам системы водоносного горизонта.

3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

143. В отношении серьезных трудностей, возникающих в связи с отсутствием практики государств, Специальный докладчик указал, что он попытается сделать все возможное, чтобы найти примеры такой практики в рамках проектов международного сотрудничества в области надлежащего управления грунтовыми водами, в особенности проектов, осуществляемых на региональном уровне, и он признал, что в большинстве имеющих договор проблематика грунтовых вод затрагивается лишь в самой незначительной степени.

144. Специальный докладчик подчеркнул, что он полностью разделяет мнение о важности региональных соглашений по грунтовым водам, т.е. таких соглашений, в которых должным образом учитываются исторические, политические и социально-экономические характерные особенности региона. Специальный докладчик указал, что нормы универсального применения будут сформулированы Комиссией таким образом, чтобы они могли служить руководящими принципами и стандартами для региональных соглашений.

145. В отношении окончательной формы, которую примет разрабатываемый Комиссией документ, были изложены различные точки зрения, однако Специальный докладчик выразил надежду, что решение может быть отнесено на тот период, когда будет достигнут прогресс по главным аспектам существа дела. Он вновь заявил, что, хотя содержащиеся в его докладе предложения были сформулированы в виде проектов статей и речь часто шла именно о проекте конвенции, он не исключает заранее ни одного возможного варианта.

146. Специальный докладчик выразил удовлетворение в связи с конкретными предложениями и вопросами членов Комиссии и указал, что некоторые из них могли бы быть разъяснены с помощью экспертов.

147. По мнению Специального докладчика, предложенный пересмотр формулировки проекта статьи 1 представляется крайне полезным. Он также счел, что водоносный горизонт, который в настоящее время не эксплуатируется, но может стать объектом эксплуатации в будущем, охватывается этим определением.

148. В отношении понятия "грунтовые воды" Специальный докладчик объяснил, что не все подземные воды являются грунтовыми. Воды, остающиеся в ненасыщенной зоне горной породы, в конечном счете поступающие в реки или озера или поглощаемые растительностью, не являются грунтовыми водами: они называются промежуточными. Грунтовыми водами становятся только те воды, которые поступают в насыщенную зону. Поэтому водоносный горизонт представляет собой геологическую формацию, состоящую из достаточного объема насыщенного проницаемого материала, способного поставлять воду в значительных количествах. По его мнению, подробное объяснение можно было бы дать в комментариях.

149. Должного рассмотрения заслуживает вопрос о необходимости разработки определения "трансграничные", причем не только в отношении трансграничных водоносных горизонтов, но и в отношении трансграничного вреда.

150. Специальный докладчик не был уверен в том, что может понадобиться отдельное определение "вод", поскольку может оказаться достаточным сосредоточить внимание на использовании вод, скапливающихся в подземных горных породах.

151. В отношении вопроса о том, почему вред другим государствам должен ограничиваться лишь вредом, причиненным системе водоносного горизонта, Специальный докладчик высказал мнение, что другие виды вреда, такие, например, как причиняемые через атмосферу, будут охвачены работой, проводимой по теме "Международная ответственность".

152. В том что касается взаимосвязи между воспрепятствованием функционированию системы водоносного горизонта, о чем говорится в пункте 3 проекта статьи 4, и разрушением водоносного горизонта навсегда, то, насколько он понимает, в тех случаях, когда эксплуатация водоносного горизонта превышает определенный уровень, горная порода теряет свою способность давать воду; и поэтому это уже не будет водоносный горизонт в том виде, как он определяется в проекте статьи 2.

153. В том что касается положения о "непричинении вреда", то многие члены Комиссии подошли к вопросу о "значительном ущербе" с различных точек зрения. Специальный докладчик напомнил о богатой истории обсуждения этой концепции в Комиссии, которая в конечном счете согласилась с термином "значительный ущерб" во время принятия во втором чтении проектов статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков³³¹. В то время считалось, что ущерб является "значительным", если он больше малого или обыденного, но меньше "существенного" или "серьезного". Комиссия заняла эту же позицию и при принятии проекта статьи 3 о предотвращении трансграничного ущерба от опасных видов деятельности³³². Кроме того, Специальный докладчик напомнил, что Комиссия дважды при работе над сходными проектами рекомендовала Генеральной Ассамблее принять в качестве пороговой величины значительный ущерб и что, следовательно, для изменения этой пороговой величины потребуются весьма убедительная причина. Он приветствовал бы любые альтернативные предложения в этом отношении.

154. В отношении пункта b) проекта статьи 2 он согласился с поступившим предложением о том, что можно было бы обойтись и без слов "каждый из которых приурочен к определенным горным породам", поскольку это относится к научному описанию системы водонос-

³³¹ *Ежегодник...*, 1994 год, том II (часть вторая), стр. 98.

³³² См. сноску 322, выше.

ного горизонта, которое не имеет юридического значения.

155. Что же касается вопроса о сфере применения Конвенции 1997 года, то Специальный докладчик полагал, что дать на него ответ надлежит Комиссии как разработчику этого правового акта.

156. Ряд членов Комиссии упомянули о взаимосвязи между различными видами использования в проекте статьи 7. По мнению Специального докладчика, судьба этой статьи находится в зависимости от окончательного решения вопроса о принципе, регулирующем виды ис-

пользования систем водоносных горизонтов. Он не считал, что пункт 2 вводит исключение из положений пункта 1. Пункт 2 должен означать, что в случае возникновения противоречия между использованием воды как питьевой и ее использованием в рекреационных целях приоритет должен быть отдан первой цели.

157. Специальный докладчик заявил также, что он примет во внимание и, если это будет уместно, учтет нормы регулирования водопользования, которые будут приняты в окончательном виде Ассоциацией международного права в августе 2004 года.