
Международный Фонд Спасения Арала
Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия
Научно-Информационный Центр

| | | |
|--|--------------------------------|------------------------|
| | ЮРИДИЧЕСКИЙ СБОРНИК | № 21 2009 г |
|--|--------------------------------|------------------------|

**ИЗБРАННЫЕ ДОКУМЕНТЫ
ООН**

Ташкент - 2009 г.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| Право на воду (статьи 11 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах)..... | 4 |
| Закон о трансграничных водоносных слоях (проект)..... | 28 |

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

Twenty-ninth session

Geneva, 11-29 November 2002

Agenda item 3

**SUBSTANTIVE ISSUES ARISING IN THE IMPLEMENTATION OF THE
INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND
CULTURAL RIGHTS**

General Comment No. 15 (2002)

**The right to water
(arts. 11 and 12 of the International Covenant
on Economic, Social and Cultural Rights)**

**КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ
И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ**

29-я сессия

Женева, 11-29 ноября 2002 г.

Повестка дня 3

**ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ВЫПОЛНЕНИИ
МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ**

Замечание общего порядка №15 (2002)

**Право на воду
(статьи 11 и 12 Международного пакта
об экономических, социальных
и культурных правах)**

I. Введение

1. Вода является ограниченным природным ресурсом и фактором, имеющим определяющее благотворное значение для жизни и здоровья населения. Право человека на воду является обязательным условием для жизни в условиях соблюдения человеческого достоинства. Это право является непременным условием для осуществления других прав человека. Комитет постоянно сталкивается с широкомасштабной проблемой отказа в праве на воду в развивающихся, а также в развитых странах. Свыше миллиарда людей не имеют надлежащего доступа к базовому водоснабжению, при этом несколько миллиардов людей не имеют доступа к адекватным санитарным системам, что является главной причиной загрязнения воды и возникновения связанных с водой заболеваний [1]. Продолжающийся процесс загрязнения, истощения запасов и несправедливого распределения воды способствует распространению нищеты. Государства-участники имеют право принимать эффективные меры без какой бы то ни было дискриминации по осуществлению права на воду, как это предусматривается в настоящем замечании общего порядка.

Правовые основы права на воду

1. Право человека на воду предполагает обеспечение каждому человеку достаточного количества безвредной и доступной в экономическом и физическом плане питьевой воды для удовлетворения его повседневных потребностей. Адекватное количество безвредной воды является необходимым условием для предупреждения смерти от обезвоживания, сокращения риска заболеваний, связанных с некачественной водой, и повседневного ее потребления, потребления для целей приготовления пищи, личной гигиены и в бытовых санитарно-гигиенических нуждах.)

2. В пункте 1 статьи 11 Пакта конкретно указывается ряд прав, вытекающих из права на достаточный жизненный уровень и необходимых для осуществления этого права, включая "достаточное питание, одежду и жилище". Слово "включая" свидетельствует о том, что данный перечень отнюдь не является исчерпывающим. Право на воду, безусловно, относится к категории гарантий, необходимых для обеспечения достаточного жизненного уровня, особенно с учетом того, что вода является важнейшей предпосылкой выживания. Кроме того, ранее Комитет уже признал, что право на воду является одним из прав человека по смыслу пункта 1 статьи 11 (см. Замечание общего порядка № 6, 1995) [2].

3. Право на воду также неразрывно связано с правом на наивысший достижимый уровень здоровья (пункт 1 статьи 12) [3] и правами на достаточное жилище и достаточное питание (пункт 1 статьи 11) [4]. Данное право надлежит также рассматривать в сочетании с другими правами, закрепленными в

Международном билле о правах человека, и, прежде всего, с правом на жизнь и человеческое достоинство.

4. Право на воду признается в целом ряде международных документов, включая договоры, декларации и другие стандарты [5]. Так, например, статья 14, пункт 2, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин гласит, что государства-участники обязуются обеспечить право женщин "пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно [...] водоснабжением". Пункт 2 статьи 24 Конвенции о правах ребенка обязывает государства-участники принимать меры для борьбы с болезнями и недоеданием "путем... предоставления достаточно питательных продуктов и чистой питьевой воды".

5. Вопрос о праве на воду регулярно поднимается Комитетом в процессе рассмотрения им докладов государств-участников в соответствии с его пересмотренными общими руководящими принципами в отношении представления докладов и замечаниями общего характера, а также содержания докладов, подлежащих представлению государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и его замечаниях общего порядка.

6. В контексте реализации множества закрепленных в Пакте прав вода необходима для целого ряда целей, помимо целей личного и бытового назначения. Так, например, вода необходима для производства продовольствия (право на достаточное питание) и обеспечения надлежащих санитарно-гигиенических условий (право на здоровье). Вода имеет крайне важное значение для обеспечения средств существования (обеспечение права на жизнь с помощью труда) и имеет определенное значение в культурной практике (право на участие в культурной жизни). Тем не менее, приоритетное значение при распределении воды необходимо отдавать праву на доступ к воде для личных и хозяйственных целей. Кроме того, приоритетное внимание следует уделять водным ресурсам, необходимым для предупреждения голода и заболеваний, а также обеспечению водоснабжения, необходимому для выполнения ключевых обязательств по каждому из предусмотренных в Пакте прав [6].

Вода и закрепленные в Пакте права

7. Комитет обращает внимание на важность обеспечения устойчивого доступа к водным ресурсам для сельскохозяйственных целей в целях осуществления права на достаточное питание (см. Замечание общего порядка № 12 (1999)) [7]. Следует уделять внимание обеспечению того, чтобы находящиеся в неблагоприятном положении и обездоленные сельские жители, включая сельских жителей из числа женщин, имели равноправный доступ к воде и водохозяйственным системам, включая устойчивые технологии по сбору дождевых вод и технологии орошения. С учетом закрепленного в пункте 2 статьи 1 Пакта обязательства, согласно которому ни один народ не может ни в коем случае "быть лишен принадлежащих ему средств существования", государст-

ва-участники должны обеспечивать наличие адекватного доступа коренных народов к водным ресурсам для целей поддержания натурального хозяйства и обеспечения средств к существованию [8].

8. Санитарные условия окружающей среды, как один из аспектов здоровья, предусмотренные в пункте 2 b) статьи 12 Пакта, предполагают принятие мер на недискриминационной основе с целью предупреждения угрозы здоровью в связи с небезопасными и токсичными источниками воды [9]. Так, например, государствам-участникам следует обеспечить, чтобы естественные водные ресурсы были защищены от заражения вредоносными веществами и патогенными микробами. Аналогичным образом государства-участники должны обеспечивать мониторинг и предпринимать соответствующие меры в связи с ситуациями, когда водные экосистемы служат рассадником для переносчиков заболеваний, угрожающих среде обитания человека [10].

9. В целях содействия осуществлению государствами-участниками положений Пакта и выполнения ими обязательств по представлению докладов в настоящем Замечании общего порядка фокусируется внимание на нормативном содержании права на воду, вытекающего из пункта 1 статьи 11 и статьи 12 (раздел II), на обязательствах государств-участников (раздел III), на нарушениях (раздел IV) и на осуществлении на национальном уровне (раздел V), тогда как обязательства субъектов, помимо государств-участников, рассматривается в части VI.

II. Нормативное содержание права на воду

10. Право на воду включает как свободу, так и права. Свобода включает право на получение доступа к существующим водным ресурсам, необходимым для осуществления права на воду, и право на невмешательство, предполагающее право на недопустимость произвольного отсоединения или заражения объектов водоснабжения. В свою очередь соответствующие права включают право на пользование системой подачи и управления водой, что позволяет обеспечить равноправие людей при осуществлении права на воду.

11. Элементы права на воду должны быть *адекватными* для целей соблюдения человеческого достоинства, жизни и здоровья в соответствии с пунктом 1 статьи 11 и статьей 12. Адекватность водоснабжения не следует толковать в узком смысле путем простой ссылки на количественные и технические характеристики. Воду следует рассматривать не только в качестве экономического, но и в качестве социального и культурного блага. Форма реализации права на доступ к воде также должна быть устойчивой и обеспечивающей возможность осуществления этого права для нынешних и будущих поколений [11].

12. Хотя адекватность обеспечения водой, необходимой для осуществления права на воду, может варьироваться с учетом различных характеристик, во всех случаях следует применять следующие факторы:

а) Наличие. Водоснабжение для каждого человека должно быть достаточным и непрерывным для целей личного и бытового назначения [12]. Такое использование, как правило, включает потребление воды человеком, личную санитарию, стирку одежды, приготовление пищи, личную и бытовую гигиену [13]. Количество доступной для каждого человека воды должно соответствовать руководящим принципам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) [14]. Некоторые лица и группы могут требовать также дополнительной воды с учетом состояния их здоровья, климата и условий труда.

б) Качество. Вода, необходимая для каждого человека и для целей бытового использования, должна быть безопасной, а следовательно, в ней должны отсутствовать микроорганизмы, химические вещества и радиоактивные отходы, представляющие опасность для здоровья человека [15]. Кроме того, вода должна быть приемлемого цвета, запаха и вкуса для целей ее потребления человеком или для целей бытового использования.

в) Доступность. Вода и системы и объекты водоснабжения должны быть доступными для *каждого человека* без какой бы то ни было дискриминации в пределах юрисдикции государства-участника. Доступность включает четыре следующих взаимопересекающихся аспекта:

Физическая доступность: Вода и адекватные системы и объекты водоснабжения должны обеспечивать физическую безопасность всех слоев населения. Достаточность, безопасность и приемлемость воды должны быть доступными или в пределах непосредственной близости от каждого домашнего хозяйства, учебного заведения или рабочего места [16]. Все системы и объекты водоснабжения должны быть достаточно качественными, приемлемыми с культурной точки зрения и отвечать требованиям гендера, длительного жизненного цикла и фактора личной конфиденциальности. Процесс обеспечения доступа людей к системам и объектам водоснабжения не должен ставить под угрозу их физическую безопасность;

Экономическая доступность: Вода и системы и объекты водоснабжения должны быть доступными для всех. Прямые и косвенные расходы и затраты, связанные с обеспечением водоснабжения, должны быть приемлемыми и не должны подрывать или ставить под угрозу осуществление других предусмотренных Пактом прав;

Недискриминация: Вода и системы и объекты водоснабжения должны быть доступными для всех, включая наиболее уязвимые или обездоленные слои населения, как по закону, так и на практике, без какой бы то ни было дискриминации по любым запрещенным признакам;

Доступ к информации: Доступ к информации включает право искать, получать и распространять информацию по вопросам, касающимся воды [17].

Конкретные темы широкого применения

Недискриминация и равенство

13. Обязанность государств-участников гарантировать осуществление права на воду на недискриминационной основе (пункт 2 статьи 2) и на принципе равенства мужчин и женщин (статья 3) распространяется на все обязательства по Пакту. Таким образом, Пакт запрещает любую дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, возраста, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущества, рождения, физической или психической недееспособности, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальной ориентации и гражданскому, политическому, социальному или иному статусу, целью или следствием которого является уничтожение или умаление равного осуществления или применения права на воду. Комитет ссылается на пункт 12 Замечания общего порядка № 3 (1990), в котором говорится, что даже в периоды жесткого ограничения ресурсов необходимо обеспечивать защиту уязвимых членов общества путем принятия относительно недорогостоящих целевых программ.

14. Государства-участники должны принимать меры с целью фактического устранения дискриминации по запрещенным признакам в тех случаях, когда отдельные лица и группы лиц лишены возможностей или средств, необходимых для пользования правом на воду. Государствам-участникам надлежит обеспечить условия к тому, чтобы порядок распределения водных ресурсов и капиталовложения в водное хозяйство способствовали обеспечению доступа к воде для всех членов общества. Неадекватное распределение ресурсов может привести к дискриминации, которая может носить скрытый характер. Так, например, инвестиции не следует чрезмерно щедро направлять на поддержание дорогих систем и установок водоснабжения, которые зачастую являются доступными лишь для небольших, привилегированных слоев населения; вместо этого необходимо направлять инвестиции на развитие объектов и систем водоснабжения в интересах более широких слоев населения.

15. В контексте права на воду государства-участники конкретно обязаны обеспечивать необходимыми водными ресурсами и водоснабжением тех, кто не располагает для этого достаточными средствами, и предупреждать любую дискриминацию по запрещенным международным правом признакам в сфере водоснабжения и предоставления связанных с водой услуг.

16. Поскольку право на воду применяется к каждому человеку, государствам-участникам следует уделять особое внимание тем лицам и группам, которые традиционно сталкиваются с трудностями в деле осуществления данного права, в том числе женщинам, детям, группам меньшинств, коренным народам, беженцам, просителям убежища, внутренним перемещенным лицам, трудящимся-мигрантам, заключенным и лицам, содержащимся под стражей.

В частности, государства-участники должны принимать меры по обеспечению того, чтобы:

а) женщины не отстранялись от процесса принятия решений, касающихся водных ресурсов и права пользования ими, и облегчить выпадающее на их долю несоразмерно тяжкое бремя, связанное с добыванием воды;

б) дети не ущемлялись в их правах человека ввиду отсутствия адекватной питьевой воды в учебных заведениях и в домашних хозяйствах или ввиду их привлечения к тяжелой работе по поставке воды. Надлежит в неотложном порядке решить вопрос о снабжении питьевой водой учебных заведений, которые в настоящее время не обеспечены достаточным количеством надлежащей питьевой воды;

в) сельские жители и жители обездоленных городских районов имели доступ к должным образом обустроенным объектам водоснабжения. Необходимо защищать традиционные источники воды от незаконного посягательства и загрязнения. Жители обездоленных городских районов, включая обитателей стихийных поселений и бездомных, имели доступ к должным образом обустроенным объектам водоснабжения. Никакое домашнее хозяйство не должно лишаться права на доступ к воде в силу своего жилищного или земельного статуса;

г) коренные народы, проживающие на своих исконных землях, имели доступ к источникам воды, пользующимися защитой от незаконного посягательства и загрязнения. Государства должны снабжать коренные народы ресурсами для целей обеспечения доступа к водным ресурсам и контроля за этим доступом;

д) кочевые и неоседлые племена имели доступ к адекватной питьевой воде на традиционных или намеченных для них местах стоянок;

е) беженцы, просители убежища, внутренние перемещенные лица и возвращающиеся лица имели доступ к достаточному количеству надлежащей питьевой воды вне зависимости от того, размещаются ли они в лагерях или в городских районах. Беженцам и лицам, ищущим убежище, право на воду должно предоставляться на тех же условиях, что и гражданам страны;

ж) заключенные и лица, содержащиеся под стражей, имели достаточное количество безвредной питьевой воды, необходимой для удовлетворения их повседневных конкретных потребностей, с учетом требований международного гуманитарного права и Минимальных стандартных правил обращения с заключенными, принятых Организацией Объединенных Наций [18];

з) группы, сталкивающиеся с трудностями в плане физического доступа к необходимой для их потребностей питьевой воде, включая инвалидов, жертвы стихийных бедствий, людей, проживающих в районах, подверженных стихийным бедствиям, а также людей, проживающих в засушливых и полусушливых районах или на небольших островах, обеспечивались в достаточном количестве безопасной питьевой водой.

III. Обязанности государств-участников

Общие правовые обязанности

17. Хотя Пакт предусматривает принцип постепенной реализации и признает трудности, связанные с ограниченностью имеющихся ресурсов, он также налагает на государства-участников целый ряд обязательств, требующих немедленного выполнения. К числу обязательств государств-участников, требующих незамедлительного выполнения в связи с правом на воду, относятся, в частности, гарантия, согласно которой это право будет осуществляться без какой бы то ни было дискриминации (пункт 2 статьи 2) и обязательство принимать меры (пункты 1 статьи 2), направленные на полное осуществление положений, предусмотренных в пункте 1 статьи 11 и в статье 12. Такие меры должны быть надлежащими, конкретными и нацеленными на полное осуществление права на воду.

18. В соответствии с Пактом государства-участники обязаны принимать неустанные и неуклонные усилия с целью максимально эффективного продвижения по пути полной реализации права на воду. Осуществление этого права должно быть осуществимым на практике, поскольку все государства-участники осуществляют контроль над широким набором ресурсов, включая воду, технологии, финансовые ресурсы и опираются на международную помощь; аналогичный принцип должен распространяться на все другие закрепленные в Пакте права.

19. Существуют веские основания для предположения, что ретроактивные меры, принимаемые в связи с правом на воду, запрещаются в соответствии с Пактом [19]. В случае принятия любых преднамеренных ретроактивных мер государство-участник обязано доказать, что эти меры вводятся после крайне тщательного изучения всех возможных альтернатив и что они являются должным образом оправданными применительно ко всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте в контексте всестороннего применения государством-участником максимальных имеющихся ресурсов.

Конкретные правовые обязательства

20. Право на воду, как и любое другое право человека, налагает на государства-участников обязательства *уважать*, обязательства *защитить* и обязательства *осуществлять*.

а) Обязательства уважать

21. Обязательство *уважать* требует от государств-участников воздерживаться от прямого или косвенного посягательства на осуществление права на воду. Это обязательство включает, среди прочего, отказ от проведения любой практики или от участия в любой деятельности, связанных с пресечением или ограничением равного доступа к надлежащей воде; от произвольного вмешательства в установившиеся или традиционные схемы распределения воды; от незаконного сокращения объема или загрязнения водных ресурсов, например, в результате сброса отходов государственных предприятий, применения или испытания оружия; или от ограничения доступа к водным ресурсам, системам водоснабжения и объектам водохозяйственной инфраструктуры либо их разрушения в качестве карательной меры, например, в ходе вооруженных конфликтов, в нарушение норм международного гуманитарного права.

22. Комитет отмечает, что во время вооруженных конфликтов, чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий право на воду включает такие обязательства, которыми государства-участники связаны в соответствии с международным гуманитарным правом [20]. Эти обязательства включают защиту объектов, необходимых для выживания гражданского населения, в том числе запасы питьевой воды и системы снабжения питьевой водой и ирригационные сооружения, защиту естественной среды от широкомасштабного, долговременного и тяжкого ущерба и обеспечение того, чтобы гражданские лица, интернированные лица и военнопленные имели доступ к адекватной питьевой воде [21].

б) Обязательства защищать

23. Обязательство *защищать* требует от государств-участников принятия мер для недопущения какого-либо посягательства на осуществление права на воду третьими сторонами. К третьим сторонам относятся физические лица, юридические лица и прочие субъекты права, а также агенты, действующие под их началом. Это обязательство включает, среди прочего, принятие необходимых и эффективных законодательных и иных мер, с тем чтобы воспрепятствовать, например, осуществлению третьими сторонами действий, связанных с отказом в равном доступе к надлежащей воде, с загрязнением водных ресурсов, включая естественные источники, колодцы и другие системы распределения воды, и с их неравноправным использованием.

24. Государства-участники должны обеспечивать условия к тому, чтобы третьи стороны, эксплуатирующие или контролирующие системы водоснабжения и водные ресурсы (например, водопроводные сети, резервуары, водоразборные колонки и скважины), не ставили под угрозу и не подвергали риску осуществление данного права с точки зрения достаточности, безвредности, экономической и физической доступности воды. Для предупреждения таких злоупотреблений должна быть создана эффективная система регулирования в

соответствии с Пактом и настоящим Замечанием общего порядка, что предполагает наличие независимого механизма контроля, подлинное участие общественности и наложение санкций в случае несоблюдения.

в) Обязательства осуществлять

25. Обязательство *осуществлять* может быть разбито на обязательство содействовать, поощрять и предоставлять. Обязательство содействовать требует от государства принятия позитивных мер для оказания отдельным лицам и общинам помощи с целью осуществления этого права. Обязательство поощрять обязывает государство-участника принимать меры, обеспечивающие надлежащее просвещение относительно гигиены использования воды, защиты водных источников и методов сведения к минимуму расхода воды. Кроме того, государства-участники обязаны осуществлять (обеспечивать) это право в тех случаях, когда отдельные лица или группа лиц не в состоянии по независящим от них причинам осуществлять это право самостоятельно с помощью имеющихся в их распоряжении средств.

26. Обязательство осуществлять требует от государства-участника принятия необходимых мер, направленных на реализацию в полном объеме права на воду. Это обязательство включая, среди прочего, надлежащее признание указанного права в рамках национальных политических и правовой систем, предпочтительно посредством закрепления его законодательно; разработку национальной стратегии в области водоснабжения и принятие соответствующего плана действий; обеспечение условий к тому, чтобы в экономическом плане это право было доступно каждому; а также облегчение возможностей для более полного и стабильного доступа к воде, особенно в сельской местности и в районах проживания городской бедноты.

27. В целях обеспечения доступности воды в экономическом плане государства-участники должны принять необходимые меры, которые могут включать, среди прочего: а) использование ряда надлежащих малозатратных методов и технологий; б) проведение надлежащей ценовой политики, включая, в частности, снабжение бесплатной или дешевой водой; и в) предоставление субсидий. Любая оплата услуг за водоснабжение должна базироваться на принципе равенства и обеспечивать, чтобы эти услуги, будь то частного или государственного характера, были доступны в экономическом плане всему населению, включая малообеспеченные его группы. Принцип равенства требует, чтобы на более бедные домашние хозяйства не ложилась чрезмерная нагрузка по оплате услуг за водоснабжение по сравнению с той нагрузкой, которая ложится на более богатые домашние хозяйства.

28. Государствам-участникам следует принять всеобъемлющие и комплексные стратегии и программы в порядке обеспечения для нынешнего и будущего поколений достаточного количества безвредной питьевой воды [22]. Такими стратегиями и программами могут предусматриваться: а) сокращение истощения водных ресурсов путем бессистемного расходования, изменения русла и каптажа; б) снижение уровня загрязнения и очищение водосборных

площадей и водосборных экосистем, например, от радиоактивных веществ, вредных химикатов и экскрементов; в) контроль за запасами водных ресурсов; г) обеспечение условий тому, чтобы предлагаемые усовершенствования не препятствовали допуску к надлежащей воде; д) оценка эффекта действий, которые могут затруднить доступ к водным ресурсам и водосборным площадям естественных экосистем, включая, в частности, изменение климата, опустынивание и ускорение процесса засоления земель, обезлесение и утрата биоразнообразия [23]; е) более эффективное использование воды конечными пользователями; ж) снижение потерь воды при распределении; з) налаживание механизмов на случай возникновения чрезвычайных ситуаций; и) создание соответствующих ведомств и надлежащих институциональных механизмов по осуществлению стратегий и программ.

29. Обеспечение положений, при котором каждый человек имел бы доступ к адекватным санитарным условиям, является не только основополагающим требованием для целей уважения человеческого достоинства и его личной жизни, но и является одним из основных механизмов по защите качества систем снабжения и ресурсов питьевой воды [24]. В соответствии с правом на здоровье и правом на достаточное жилище (см. Замечание общего порядка № 4 (1991) и 14 (2000)) государства-участники обязаны постепенно распространять безопасные санитарные услуги, в частности на сельские и обездоленные городские районы с учетом потребностей женщин и детей.

Международные обязательства

30. В соответствии с требованиями пункта 1 статьи 2, пункта 1 статьи 11 и статьи 23 Пакта государства-участники должны признавать жизненно важную роль международного сотрудничества и помощи и принимать совместные и индивидуальные меры в целях обеспечения полного осуществления права на воду.

31. В целях выполнения своих международных обязательств в связи с правом на воду государства-участники должны соблюдать осуществление этого права в других странах. В рамках международного сотрудничества от государств-участников требуется воздерживаться от любых действий, которые прямо или косвенно затрагивают осуществление прав на воду в других странах. Любые шаги, предпринимаемые под юрисдикцией государства-участника, не должны лишать другую страну возможности реализовывать это право в интересах лиц, находящихся под ее юрисдикцией [25].

32. Государствам-участникам следует воздерживаться от введения прямого или косвенного эмбарго в отношении другой страны и принятия других аналогичных мер, препятствующих водоснабжению и предоставлению услуг, необходимых для обеспечения права на воду [26]. Вода никогда не должна использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления. В этой связи Комитет напоминает о своей позиции, изложенной в его

Замечания общего порядка № 8 (1997), о взаимосвязи между экономическими санкциями и соблюдением экономических, социальных и культурных прав.

33. Государства-участники должны принимать меры в целях предупреждения того, чтобы их собственные граждане и компании не нарушали в других странах право отдельных лиц и общин на воду. Если государства-участники в состоянии оказывать воздействие на прочие третьи стороны для целей реализации данного права юридическими или политическими средствами, то они должны делать это в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и применимым международным правом.

34. В зависимости от наличия ресурсов государства должны способствовать реализации права на воду в других странах, например путем предоставления водных ресурсов, оказания финансовой и технической помощи и предоставления при необходимости надлежащей помощи. При оказании помощи в целях преодоления последствий стихийного бедствия или чрезвычайной ситуации, включая оказание помощи беженцам и перемещенным лицам, первоочередное внимание следует уделять закрепленным в Пакте правам, включая предоставление адекватной воды. Международная помощь должна оказываться таким образом, чтобы это было совместимо с положениями Пакта или другими стандартами в области прав человека, причем на стабильной основе и с учетом культурных особенностей. Экономически развитые государства-участники особо обязаны и заинтересованы в оказании соответствующей помощи более бедным развивающимся странам.

35. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы при осуществлении права на воду должным образом учитывались международные соглашения, и в этой связи следует разрабатывать дополнительные нормативные акты. Что касается заключения и осуществления других международных и региональных соглашений, то государствам-участникам следует принимать меры для обеспечения того, чтобы эти соглашения не оказывали неблагоприятного воздействия на право на воду. Соглашения о либерализации торговли не должны ограничивать или ущемлять возможности какой-либо страны по обеспечению полного осуществления права на воду.

36. Государствам-участникам надлежит обеспечивать, чтобы в их деятельности как членов международных организаций должным образом учитывалось право на воду. Соответственно государствам-участникам, являющимся членами международных финансовых учреждений, в частности Международного валютного фонда, Всемирного банка и региональных банков развития, следует принимать меры в целях обеспечения того, чтобы право на воду учитывалось в рамках проводимой политики кредитования, заключаемых заемных соглашений и других международных мер этих учреждений.

Основные обязательства

37. В Замечании общего порядка № 3 (1990) Комитет вновь подтверждает, что на государствах-участниках лежит основное обязательство обеспечивать осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. По мнению Комитета, можно выделить, по меньшей мере, следующий ряд основных обязательств в контексте права на воду, которые требуют немедленной их реализации:

а) обеспечение доступа к минимально необходимому количеству воды, которая является достаточной и безопасной для целей личного и бытового использования для предупреждения заболеваний;

б) обеспечение права на доступ к воде и водохозяйственным системам и службам на недискриминационной основе, особенно для малообеспеченных или обездоленных групп населения;

в) обеспечение физического доступа к водохозяйственным системам или объектам, которые обеспечивают достаточное, безопасное и регулярное водоснабжение при достаточном количестве водовыпусков во избежание недопустимой задержки и на разумном расстоянии от домашних хозяйств;

г) обеспечение отсутствия угрозы для личной безопасности при физическом доступе к воде;

д) обеспечение равномерного распределения воды в рамках всех имеющихся систем и объектов водоснабжения;

е) принятие и осуществление национальной стратегии и планов действий в области водоснабжения, охватывающих все население; стратегии и планы действий должны разрабатываться и периодически пересматриваться с учетом принципов участия и прозрачности; соответствующие меры должны включать такие методы, как право на водные показатели и ориентиры, обеспечивающие тщательное наблюдение за ходом водоснабжения; в процессе разработки стратегии и плана действий, а также содержание этих документов должны предусматривать уделение особого внимания малообеспеченным и обездоленным группам населения;

ж) наблюдение за степенью реализации или нереализации права на воду;

з) принятие сравнительно недорогостоящих целевых программ водоснабжения с целью защиты уязвимых и обездоленных групп населения;

и) принятие мер для профилактики, лечения и контроля заболеваний, связанных с водной средой, в частности обеспечение доступа населения к адекватным санитарным средствам.

38. Во избежание каких-либо сомнений Комитет хотел бы подчеркнуть, что государства-участники и другие субъекты, способные оказывать помощь,

несут особую ответственность за оказание международной помощи и развитие сотрудничества, особенно экономического и технического характера, позволяющего развивающимся странам выполнять свои основные обязательства, перечисленные в пункте 37 выше.

IV. Нарушения

39. Когда нормативное содержание права на воду (см. раздел II) применяется к обязательствам государств-участников (раздел III), то вводится в действие процесс, способствующий выявлению нарушений права на воду. В нижеследующих пунктах приводятся примеры нарушения права на воду.

40. С тем чтобы продемонстрировать соблюдение своих общих и конкретных обязательств, государства-участники должны удостовериться, что ими были приняты необходимые и реальные меры с целью осуществления права на воду. В соответствии с международным правом неспособность действовать добросовестным образом приравнивается к нарушению этого права. Следует подчеркнуть, что государство-участник не вправе оправдывать несоблюдение основных обязательств, изложенных в пункте 37 выше, отступление от которых квалифицируется как недопустимое.

41. При определении того, какие действия или упущения можно считать равносильными нарушению права на воду, представляется важным проводить различия между неспособностью и нежеланием государства-участника выполнять свои обязательства в связи с правом на воду. Такой подход вытекает из пункта 1 статьи 11 и статьи 12 Пакта, где говорится о праве на достаточный уровень жизни и праве на здоровье, а также из пункта 1 статьи 2 Пакта, который обязывает каждое государство-участник принимать необходимые меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов. Государство, которое не желает использовать максимальные имеющиеся ресурсы для целей реализации права на воду, нарушает свои обязательства по Пакту. Если нехватка ресурсов не позволяет государству-участнику в полном объеме выполнять свои обязательства по Пакту, то оно обязано подтвердить, что, несмотря на данное обстоятельство, им были предприняты все усилия в рамках всех имеющихся в его распоряжении ресурсов для целей соблюдения в приоритетном порядке вышеуказанных обязательств.

42. Нарушение права на воду может происходить в рамках *акта совершения* прямых действий государством-участником или другими субъектами, которые в недостаточной степени регулируются государствами. Нарушения могут включать, в частности, принятие регрессивных мер, несовместимых с основными обязательствами (перечисленными в пункте 37 выше), формальное аннулирование или приостановление законодательства, необходимого для продолжения осуществления права на воду законодательства, или принятие законодательства или стратегий, которые явно несовместимы с существовавшими до этого внутригосударственными или международными правовыми обязательствами в контексте права на воду.

43. Нарушение путем *актов упущения* включают непринятие надлежащих мер в целях реализации в полном объеме права каждого человека на воду, непринятие мер по разработке национальной политики в области водоснабжения и непринятие мер по обеспечению соответствующих законов.

44. Хотя наметить заранее полный перечень нарушений не представляется возможным, можно выделить ряд вытекающих из работы Комитета типичных примеров применительно к уровням обязательств:

а) нарушения обязательства уважать вытекают из вмешательства государства-участника в реализацию права на воду. Эти нарушения включают, среди прочего: i) произвольное или необоснованное ограничение доступа к системам или объектам водоснабжения или отказ в таком доступе; ii) дискриминационное или несоразмерное увеличение платы за воду; и iii) пагубное для здоровья человека загрязнение и уменьшение объема водных ресурсов;

б) нарушения обязательства защищать вытекают из непринятия государством всех необходимых мер, гарантирующих в пределах его юрисдикции лицам защиту от вмешательства со стороны третьих сторон в осуществление права на воду [27]. Эти нарушения включают, среди прочего: i) необеспечение принятия или применения законов в целях предотвращения загрязнения воды и ее несправедливого забора; ii) непринятие мер в целях эффективного регулирования деятельности предприятий водоснабжения и контроля за ней; iv) необеспечение защиты водораспределительных систем (например, трубопроводных сетей и колодцев) от вмешательства в их функционирование, от нанесения им ущерба и их разрушения; и

в) нарушения обязательства осуществлять проистекают из непринятия государствами-участниками всех необходимых мер по обеспечению реализации права на воду. Такие нарушения включают, среди прочего: i) необеспечение принятия и реализации национальной стратегии в области водоснабжения, направленной на обеспечение права каждого на воду; ii) недостаточное выделение или неправильное использование государственных ресурсов, что приводит к лишению возможности пользоваться правом на воду отдельными лицами или группами лиц, включая, в частности, уязвимые или обездоленные слои населения; iii) необеспечение контроля за осуществлением права на воду на национальном уровне, например путем определения показателей и ориентиров в связи с правом на воду; iv) непринятие мер с целью ограничения несправедливого распределения водохозяйственных сооружений и объектов; v) необеспечение соответствующих механизмов для оказания чрезвычайной помощи; vi) необеспечение каждому человеку возможности пользоваться этим правом на минимальном базовом уровне; vii) непринятие государством мер с целью учета своих международных правовых обязательств относительно права на воду при заключении соглашений с другими государствами или международными организациями.

V. Осуществление на национальном уровне

45. Согласно пункту 1 статьи 2 Пакта от государств-участников требуется при осуществлении ими своих обязательств по Пакту прибегать к использованию "всех надлежащих способов, включая, в частности, принятие законодательных мер". Каждое государство-участник обладает рамками дискреционных полномочий в контексте оценки того, какие меры являются наиболее подходящими с учетом конкретных обстоятельств. Вместе с тем Пакт однозначно налагает на каждое государство-участник обязательство принимать такие меры, которые являются необходимыми для как можно более оперативного обеспечения того, чтобы каждый человек мог осуществлять свое право на воду. Любые национальные меры, ориентированные на реализацию права на воду, не должны препятствовать осуществлению других прав человека.

Законодательство, стратегии и политика

46. Существующие законодательные положения, стратегия и политика должны быть пересмотрены в порядке обеспечения их совместимости с обязательствами, вытекающими из права на воду, а если они не согласуются с требованиями Пакта, то они должны быть отменены, скорректированы или изменены.

47. Это обязательство однозначно предполагает, что государствам-участникам надлежит выработать национальную стратегию или план действий по реализации права на воду. Эта стратегия должна: а) базироваться на нормах и принципах в области прав человека; б) охватывать все аспекты права на воду и соответствующие обязательства государств-участников; в) четко определять задачи; г) устанавливать подлежащие достижению цели и сроки, отводимые для осуществления; д) оговаривать надлежащие стратегические меры, а также соответствующие ориентиры и показатели. Кроме того, стратегия должна предусматривать наличие соответствующей институциональной ответственности в рамках этого процесса; определять доступные ресурсы для достижения задач, целей и ориентиров; предусматривать распределение надлежащих ресурсов в соответствии с принципом институциональной ответственности и предусматривать наличие механизмов отчетности с целью гарантировать осуществление стратегии. При разработке и осуществлении национальных стратегий по осуществлению права на воду государствам-участникам следует опираться на техническое содействие и сотрудничество со стороны специализированных учреждений Организации Объединенных Наций (см. раздел VI ниже).

48. При разработке и осуществлении национальных стратегий и планов действий в сфере водоснабжения следует учитывать, среди прочего, принцип

недискриминации и участия населения. Право отдельных лиц и групп лиц участвовать в процессе принятия решений, которые могут отразиться на осуществлении ими права на воду, должно стать неотъемлемой частью любой политики, программы или стратегии в области водных ресурсов. Отдельные лица и группы лиц должны иметь полный и равноправный доступ к информации относительно водных ресурсов, систем водоснабжения и окружающей среды, которой располагают государственные власти или третьи стороны.

49. Кроме того, национальные стратегии и планы действий в области водных ресурсов должны также базироваться на принципах отчетности, прозрачности и независимости судебной власти, поскольку принцип благого управления имеет основополагающее значение для целей эффективного осуществления всех прав человека, включая реализацию права на воду. В целях создания благоприятного климата для осуществления такого права государства-участники должны принимать надлежащие меры для обеспечения того, чтобы частный предпринимательский сектор и гражданское общество признавали и учитывали важное значение права на воду в контексте осуществляемой ими деятельности.

50. Государства-участники могут счесть целесообразным принять рамочное законодательство для обеспечения практического осуществления своей стратегии, касающейся права на воду. В таком законодательстве должны содержаться положения относительно: а) поставленных целей и задач и сроков их выполнения; б) средств для достижения намеченной цели; в) планируемого сотрудничества с гражданским обществом, частным сектором и международными организациями; г) институтов, отвечающих за соответствующий процесс; д) национальных механизмов контроля за его реализацией; и е) средств правовой защиты и процедур обжалования.

51. Следует принять меры для обеспечения достаточно эффективной координации между национальными министерствами, региональными и местными властями в целях согласования стратегии в области водных ресурсов. В тех случаях, когда осуществление права на воду поручается региональным или местным властям, государство-участник по-прежнему сохраняет за собой ответственность за выполнение своих обязательств по Пакту, и в этой связи следует обеспечить, чтобы эти власти имели в своем распоряжении достаточные средства для эксплуатации и совершенствования необходимых систем и объектов водоснабжения. Кроме того, государствам-участникам надлежит обеспечивать, чтобы такие власти не отказывали в доступе к соответствующим услугам на дискриминационной основе.

52. Государства-участники обязаны осуществлять эффективный контроль за реализацией права на воду. В процессе контроля за реализацией права на воду государства-участники должны выявлять факторы и трудности, препятствующие осуществлению их обязательств.

Показатели и ориентиры

53. В целях содействия осуществлению процесса контроля в рамках национальных стратегий или планов действий в области водоснабжения необходимо определить соответствующие показатели, касающиеся права на воду. Эти показатели должны разрабатываться для целей осуществления контроля за осуществлением на национальном и международном уровнях обязательств государств-участников по пункту 1 статьи 11 и статьи 12 Пакта. Такие показатели должны отражать различные компоненты права на адекватную воду (например, достаточность, безвредность и приемлемость, экономическую и физическую доступность), предусматривать дезагрегирование данных по запрещенным признакам дискриминации и охватывать всех лиц, проживающих на территории под юрисдикцией или под контролем соответствующего государства-участника. Для определения надлежащих показателей государства-участники могут обращаться за рекомендациями к ВОЗ, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Центру Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), Международной организации труда (МОТ), Детскому фонду Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программе Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Комиссии по правам человека Организации Объединенных Наций, которые продолжают осуществлять деятельность в соответствующей области.

54. После определения надлежащих показателей в контексте права на воду государствам-участникам предлагается установить соответствующие национальные ориентиры в связи с каждым показателем [28]. В ходе периодической процедуры представления отчетов Комитет вступит в коллегиальный процесс с государством-участником. Этот коллегиальный процесс предполагает совместное рассмотрение государством-участником и Комитетом показателей и национальных ориентиров, которые затем будут определены в качестве целей, подлежащих осуществлению в последующий отчетный период. В течение последующих пяти лет государство-участник будет использовать эти национальные ориентиры в целях содействия контролю за осуществлением права на воду. Соответственно в рамках последующего процесса отчетности государство-участник и Комитет будут рассматривать вопрос выполнения или невыполнения этих ориентиров, а также причины возможного возникновения каких-либо трудностей (см. Замечание общего порядка № 14 (2000), пункт 58). Кроме того, при определении ориентиров и подготовки своих докладов государства-участники должны опираться на обширную информацию и консультативные услуги специализированных учреждений для целей сбора данных и их представления в дезагрегированной форме.

Средства правовой защиты и подотчетность

55. Любые лица или группы лиц, которым было отказано в праве на воду, должны иметь доступ к эффективным судебным или иным соответствующим средствам правовой защиты на национальном и международном уровнях (см. Замечание общего порядка № 9 (1998), пункт 4, и принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации) [29]. Комитет отмечает, что имели место случаи конституционного посягательства на данное право со стороны ряда государств, которые стали предметом разбирательства в национальных судах. Все жертвы нарушений права на воду должны иметь право на адекватное возмещение ущерба, включая реституцию, компенсацию, сатисфакцию или гарантии неповторения. Национальным уполномоченным, комиссиям по правам человека и аналогичным учреждениям должна быть предоставлена возможность вести борьбу с нарушениями данного права.

56. Перед осуществлением государством-участником или какой-либо третьей стороной какого-либо действия, представляющего собой вмешательство в право индивида на воду, соответствующие власти должны обеспечить, чтобы такие действия осуществлялись во исполнение закона, соответствовали Пакту и предусматривали: а) возможность проведения реальной консультации с затрагиваемой стороной; б) своевременное и полное обнародование информации о предполагаемых мерах; в) разумное уведомление о предлагаемых мерах; г) наличие средств правовой защиты и обжалование для затрагиваемой стороны; и д) наличие правовой помощи для целей использования соответствующих средств правовой защиты (см. также Замечание общего порядка № 4 (1991) и № 7 (1997)). В тех случаях, когда в основе таких действий лежит неспособность какого-либо лица оплатить услуги за водоснабжение, должны приниматься во внимание имеющиеся у этого лица возможности для такой оплаты. Ни в коем случае никакое лицо не может быть лишено права на минимально допустимый уровень водоснабжения.

57. Включение во внутригосударственное законодательство международных договоров, признающих право на воду, может существенно расширить диапазон и эффективность средств правовой защиты и должно во всех случаях поощряться. Процедура инкорпорации позволяет местным судам выносить решения по делам о нарушениях права на воду или, по меньшей мере, о нарушении основных обязательств, о которых непосредственно говорится в Пакте.

58. Государства-участники должны призывать судей, арбитров и юристов уделять более пристальное внимание случаям нарушения права на воду в ходе осуществления своих функций.

59. Государствам-участникам следует уважать, защищать, поощрять и пропагандировать деятельность правозащитников и других активистов гражданского общества с целью оказания помощи уязвимым или обездоленным группам в интересах осуществления их права на воду.

VI. Обязательства других субъектов, помимо государств

60. Учреждения Организации Объединенных Наций и другие международные организации, занимающиеся проблемой водных ресурсов, как, например, ВОЗ, ФАО, ЮНИСЕФ, ЮНЕП, ООН-Хабитат, МОТ, ПРООН, Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), а также международные организации, занимающиеся проблемами торговли, такие, как Всемирная торговая организация (ВТО), должны, используя накопленный ими опыт, эффективно сотрудничать с государствами-участниками в процессе осуществления права на воду на национальном уровне. Международным финансовым учреждениям, в особенности Международному валютному фонду и Всемирному банку, следует учитывать право на воду в рамках своей политики кредитования, заемных соглашений, программ структурной перестройки и прочих проектах в интересах развития (см. Замечание общего порядка № 2 (1990)) в целях содействия осуществлению права на воду. При рассмотрении докладов государств-участников и их возможности выполнять обязательства по реализации права на воду Комитет будет рассматривать впоследствии помощь со стороны всех других субъектов. Включение норм и принципов права по правам человека в осуществляемые международными организациями программы и стратегии будет содействовать значительному повышению эффективности осуществлению права на воду.

61. Роль Международной федерации Красного Креста и Общества Красного Полумесяца, Международного комитета Красного Креста, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), ВОЗ и ЮНИСЕФ, а также неправительственных организаций и других ассоциаций имеет особо важное значение в контексте устранения последствий стихийных бедствий и оказания гуманитарной помощи в периоды чрезвычайных ситуаций. При оказании помощи, распределении и рациональном использовании водных ресурсов и систем водообеспечения следует уделять приоритетное внимание наиболее уязвимым или обездоленным группам населения.

1 По оценкам Всемирной организации здравоохранения, в 2000 году 1,1 млрд. не имели доступа к улучшенной системе водоснабжения (80% из них являлись сельскими жителями), обеспечивающей снабжение водой не менее 20 л безопасной воды на человека в день; согласно оценкам 2,4 млрд. человек не имели доступа к системам водоснабжения и канализации. (См. ВОЗ, *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000*, Geneva, 2002, p. 1.) Кроме того, 2,3 млрд. людей ежегодно страдают от болезней, связанных с потреблением некачественной воды (см. Организация Объединенных Наций, Комиссия по устойчивому развитию, "Всеобъемлющая оценка мировых ресурсов пресных вод", Нью-Йорк, 1997 год, стр. 39).

2 См. пункты 5 и 32 принятого Комитетом Замечания общего порядка № 6 (1995) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей.

3 См. Замечание общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, а именно пункты 11, 12 *a)*, *b)* и *d)*, 15, 34, 36, 40, 43 и 51.

4 См. пункт 8 *b)* Замечания общего порядка № 4 (1991). См. также доклад Специального докладчика Комиссии по правам человека по вопросу о праве на достаточное жилище как одном из компонентов права на достаточный уровень жизни, г-на Милуна Котхари (Е / CN.4/2002/59), представленный в соответствии с резолюцией 2001/28 Комиссии от 20 апреля 2001 года. В связи с правом на достаточное питание см. доклад Специального докладчика Комиссии по вопросу о праве на питание г-на Жана Зиглера (Е / CN.4/2002/58), представленный в соответствии с резолюцией 2001/25 Комиссии от 20 апреля 2001 года.

5 См. статью 14.2 *h)* Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; пункт 2 *c)* статьи 24 Конвенции о правах ребенка; статьи 20, 26, 29 и 46 Женевской конвенции 1949 года об обращении с военнопленными; статьи 85, 89 и 127 Женевской конвенции 1949 года о защите гражданского населения во время войны; статьи 54 и 55 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1977 года; статьи 5 и 14 Дополнительного протокола II 1977 года; преамбулу Мар-дель-Платского плана действий Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам; см. пункт 18.47 Повестки дня на XXI век, "Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию", Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года (A/CONF.151/26/ Rev.1 (Vol. I и Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III и Vol. III / Corr.1) (United Nations publication, Sales No. E.93. I.8), том I: *Резолюции, принятые Конференцией*, резолюция 1, приложение II, Принцип № 3, Дублинское заявление по водным ресурсам и устойчивому развитию, Международная конференция по водным ресурсам и окружающей среде (A/CONF.151/PC/112); Принцип № 2, Программа действий, *Доклад Международной конференции Организации Объединенных Наций по народонаселению и развитию, Каир, 5-13 сентября 1994 года* (United Nations publication, Sales No. E.95. XIII.18), глава I, резолюция 1, приложение; пункты 5 и 19, рекомендация (2001) 14 Комитета министров при государствах - членах Европейской хартии по водным ресурсам, резолюция 2002/6 Подкомиссии Организации Объединенных Наций по поощрению и защите прав человека о содействии осуществлению права на доступ к питьевой воде и санитарным услугам. См. также Доклад о взаимосвязи между осуществлением экономических, социальных и культурных прав и содействием осуществлению права на доступ к питьевой воде и санитарным услугам (Е / CN.4/ Sub.2/2002/10), представленный Специальным докладчиком Подкомиссии по вопросу о праве на снабжение питьевой водой и санитарных услугах г-ном Эль-Хаджи Гиссе.

6 См. также Всемирную встречу на высшем уровне по устойчивому развитию, план выполнения решений на 2002 год, пункт 25 *c)*.

7 Речь идет как о *наличии*, так и *доступности* права на достаточное питание (см. Замечание общего порядка № 12 (1999), пункты 12 и 13).

8 См. также Заявление о понимании, приобретаемое к Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков (A/51/869 от 11 апреля 1997 года), в котором оговаривается, что при определении насущных человеческих нужд в случае возникновения противоречий относительно использования водотоков "особое внимание должно уделяться обеспечению достаточного для поддержания человеческой жизни количества воды, включая как питьевую воду, так и воду, требующуюся для производства продовольствия в целях предотвращения голода...".

9 См. также пункт 15 Замечания общего порядка № 14.

10 Согласно классификации ВОЗ к числу трансмиссивных заболеваний относятся заболевания, переносимые насекомыми (малярия, филяриатоз, денге, японский энцефалит и желтая лихорадка).

ка), т.е. заболевания, для которых промежуточными хозяевами являются водные насекомые (шисто-сомоз) и водоемы (зооноз).

11 Понятие устойчивости см. в Докладе Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, в Декларации об окружающей среде и развитии, принципы 1, 8, 9, 10, 12 и 15; и в Повестке дня XXI, в частности в пунктах 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59 и 18.68.

12 Термин "непрерывность" означает, что регулярность водоснабжения является достаточной для личного и бытового назначения.

13 В этом контексте "потребление воды" означает ее потребление в форме питья и потребления пищи. "Личная санитария" означает удаление нечистот. О воде, необходимой для личной санитарии, идет речь в тех случаях, когда для вышеуказанных целей применяются средства, связанные с использованием воды. "Приготовление пищи" включает гигиену при приготовлении пищи и приготовление самой пищи вне зависимости от того, применяется ли вода для приготовления пищи или используется лишь в качестве вспомогательного средства. "Личная и бытовая гигиена" означает соблюдение человеком правил чистоты и гигиены в быту.

14 См. J. Bartram and G. Howard, "Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors", WHO, 2000. См. также P.H. Gleick (1996), "Basic water requirements for human activities: meeting basic needs", *Water International*, 21, pp. 83-92.

15 Комитет рекомендует вниманию государств-участников публикацию ВОЗ "Руководящие принципы в отношении качества питьевой воды", второе издание, тома 1-3 (Женева, 1993 год), "призванные служить в качестве основы для разработки национальных стандартов, которые в случае их надлежащего применения будут обеспечивать снабжение безопасной питьевой водой путем ликвидации или сведения к минимуму содержащейся в воде концентрации элементов, которые, как известно, являются опасными для здоровья".

16 См. также Замечание общего порядка № 4 (1991), пункт 8 b), Замечание общего порядка № 13 (1999), пункт 6 а) и Замечание общего порядка № 14 (2000), пункты 8 а) и b). К домашнему хозяйству относится постоянное или полупостоянное жилище либо временное прибежище.

17 См. пункт 48 настоящего Замечания общего порядка.

18 См. статьи 20, 26, 29 и 46 третьей Женевской конвенции от 12 августа 1949 года; статьи 85, 89 и 127 четвертой Женевской конвенции от 12 августа 1949 года; статьи 15 и 20 (2) Минимальных стандартных правил обращения с заключенными, принятых Организацией Объединенных Наций в сборнике "Права человека: Сборник международных договоров" (United Nations publication, Sales No. E.88. XIV.1).

19 См. Замечания общего порядка № 3 (1990), пункт 9.

20 В связи с вопросом о взаимосвязи между правом прав человека и гуманитарным правом Комитет обращает внимание на выводы Международного Суда в *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (Request by the General Assembly), ICJ Reports (1996) at p. 226, para 25.

21 См. статьи 54 и 56 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям (1977 года); статью 54 Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям (1977); статьи 20 и 46 третьей Женевской конвенции от 12 августа 1949 года, и общую статью 3 Женевских конвенций от 12 августа 1949 года.

22 См. сноску 5 выше, Повестка дня XXI, главы 5, 7 и 18; и Всемирная встреча по устойчивому развитию, План осуществления (2002 год), пункты 6 а), l) и m), 7, 36 и 38.

23 См. Конвенцию о биологическом разнообразии, Конвенцию по борьбе с опустыниванием, Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций по изменению климата и последующие протоколы.

24 В пункте 2 статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин говорится, что государства обеспечивают женщинам право "пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно [...] санитарными услугами". Пункт 2 статьи 24 Конвенции о правах ребенка требует от государств-участников "обеспечение осведомленности всех слоев общества [...] о [...] преимуществах грудного кормления, гигиене, санитарии и среды обитания ребенка [...], а также доступа [детей] к образованию и их поддержки в использовании таких знаний".

25 Комитет отмечает, что согласно требованиям Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков при определении путей и способов справедливого использования водотоков надлежит учитывать социальные и человеческие нужды и что государства-участники принимают меры для предотвращения нанесения значительного ущерба, а в случае возникновения противоречия особое внимание надлежит уделять требованиям удовлетворения насущных человеческих нужд (см. статьи 5, 7 и 10 Конвенции).

26 В Замечании общего порядка № 8 (1997) Комитет отмечает, что санкции могут приводить к ухудшению санитарных условий и нехватке питьевой воды и что режимом санкций должно предусматриваться восстановление объектов инфраструктуры, имеющих жизненно важное значение для водоснабжения чистой питьевой водой.

27 См. пункт 23 определения "третьи стороны".

28 См. E. Riedel, "New bearings to the State reporting procedure: practical ways to operationalize economic, social and cultural rights - The example of the right to health", in S. von Schorlemer (ed.), *Praxis-handbuch UNO*, 2002, pp. 345-358. Комитет отмечает, в частности, содержащиеся в принятом в 2002 году Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию обязательства сократить вдвое к 2015 году долю населения Земного шара, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (как это отмечается в Декларации тысячелетия), и долю населения, не имеющего доступа к базовым санитарным средствам.

29 Принцип 10 Рио-де-Жанейровской декларации по окружающей среде и развитию (*Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию*, см. сноску 5 выше) гласит в отношении экологических вопросов, что "обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты".

Неофициальный перевод

**UNITED NATIONS
GENERAL ASSEMBLY
INTERNATIONAL LAW COMMISSION**

**Sixtieth session
Geneva, 5 May - 6 June 2008,
7 July - 8 August 2008**

**DRAFT REPORT OF THE INTERNATIONAL LAW COMMISSION
ON THE WORK OF ITS SIXTIETH SESSION**

Rapporteur: Ms. Paula Escarameia

CHAPTER IV. SHARED NATURAL RESOURCES

**ООН
ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
КОМИССИЯ ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ**

**Шестидесятая сессия
Женева, 5 мая - 6 июня 2008 года,
7 июля - 8 августа 2008 года**

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ КОМИССИИ ПО
МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ О РАБОТЕ ЕЁ 60-й СЕССИИ**

Докладчик: Паула Эскарамейя

**ГЛАВА IV. СОВМЕСТНО ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ
ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ**

Текст проекта статей закона по трансграничным водоносным слоям с комментариями, принятый Комиссией во втором чтении на ее 60-й сессии, представлен ниже.

Закон о трансграничных водоносных слоях (проект)

Общий комментарий

(1) Комиссия по международному праву приняла решение на своей 54-й сессии (2002 год) о включении в свою программу работ направления под названием «Совместно используемые природные ресурсы». В общем, было принято, что это направление включает грунтовые воды, нефть и природный газ, подразумевалось также, что в него можно было бы включить такие ресурсы как перелетные птицы и животные. Комиссия решила «продвигаться» в своей работе постепенно и сконцентрироваться на рассмотрении трансграничных грунтовых вод в качестве дополнения к своей предыдущей работе по нормированию и стандартизации закона о поверхностных водах¹ как минимум в течение первого чтения проекта статей закона. Комиссия одобрила в первом чтении формулировку 19 статей проекта закона о трансграничных водоносных слоях и комментарии к ним в 2006 году, и передала их правительствам для просмотра и внесения замечаний для окончательного варианта, который должен быть представлен к 1 января 2008 года. В 2007 году, в ожидании замечаний от правительств, Комиссия задумалась над вопросом о связи между своей работой по трансграничным водоносным слоям и работой по нефти и природному газу. Она указала, что предпочитает продолжить и завершить второе чтение закона о трансграничных водоносных слоях независимо от ее возможной будущей работы по нефти и природному газу².

(2) Во время обсуждений докладов Комиссии на 60-м заседании комитета Генеральной Ассамблеи во время 61-й (2006 г.) и 62-й (2007 г.) сессий, правительства высказали свои замечания устно³. В соответствии с запросом Комиссии письменные замечания были также переданы Генеральному Секретарю⁴. Замечания правительств после первого чтения проекта статей были в целом положительные и выражали поддержку, и Комиссию поддержали в вопросе продолжения второго чтения на основе текста проекта статей первого чтения, однако было предложено кое-что доработать. Что касается связи между работой по водоносным слоям и работой по нефти и природному газу, то подавляющее большинство поддержало предложение о том, что закон о трансграничных водоносных слоях должен разрабатываться независимо от любой будущей работы Комиссии, связанной с вопросами по нефти и природ-

¹ 1997 г. Конвенция ООН о законе по ненавигационному использованию международных водных объектов, A/RES/229, приложение от 21 мая 1997 г.

² Официальные документы Генеральной Ассамблеи, 62-я сессия, дополнение 10 (A/62/10), стр. 160-183.

³ Тематические резюме в документах A/CN.4/577 и A/CN.4/588

⁴ A/CN4/595 и A/CN.4/595/Add.1

ному газу. По вопросу о конечной форме проекта статей, взгляды правительств разошлись. Часть из них поддержала законодательно обязывающие документы, другая же часть предпочла документы, юридически ни к чему не обязывающие.

(3) Комиссия на своей 60-й сессии (2008 г.) рассмотрела различные замечания правительств и приняла во втором чтении исправленный текст, содержащий формулировку 19 статей закона о трансграничных водоносных слоях. Одобренный во втором чтении текст представлен в виде проекта статей. Термин «проект статей», в соответствии с практикой Комиссии, используется без ограничений в отношении окончательного вида документа. Поскольку мнения правительств по поводу окончательного вида проекта статей разделились, Комиссия приняла решение рекомендовать Генеральной Ассамблее 2-х ступенчатый путь принятия решения, состоящий из: Генеральной Ассамблее (а) принять во внимание, что проект статей должен быть приложен к ее резолюции и рекомендовать государствам соответствующее действие; и (б) принять решение на завершающей стадии о возможности созыва конференции для рассмотрения проекта статей с точки зрения заключения соглашения. Поскольку предполагалось, что для первого этапа потребуется некоторое время, было решено воздержаться от формулировки проекта статьи по связи между этим проектом статей и другими международными соглашениями, а также проектом статьи по организации обсуждений, формулировка которой стала бы необходимой лишь после начала второго этапа.

(4) Комиссия рассмотрела по каждой статье очень внимательно вопрос о том, было ли необходимо структурировать проект статей таким образом, чтобы иметь гарантии, что они будут применимы ко всем государствам в целом, обязательства государств, имеющих водоносные слои, по отношению к другим таким же государствам, и обязательства государств, имеющих водоносные слои, по отношению к государствам, не имеющим водоносных слоев. Было решено, что, в целях эффективности, некоторые статьи должны обязывать государства, которые не используют совместно трансграничные водные слои, о которых идет речь, и в определенных случаях давать права последним в отношении государств, имеющих водоносные слои, и в некоторых других случаях обязательства применимы ко всем государствам. Для достижения этих положений, Комиссия признала необходимость защиты трансграничных водных слоев.

(5) Статьи принимают во внимание большое число двусторонних, региональных и международных соглашений и планов по грунтовым водам. Многие такие инструменты собраны в публикациях Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) в сотрудничестве с Организацией ООН по вопросам науки, образования и культуры (ЮНЕСКО)⁵. В работу Комиссии по трансграничным водоносным слоям ценный вклад внесли ученые (гидрогеологи), администраторы по грунтовым водам и эксперты по водному законодательству. Начиная с 2003 года, ЮНЕСКО, которая является

⁵ С.Бурчи и К.Мечлем, Грунтовые воды в международном законодательстве: Сборник договоров и другие юридические инструменты (ФАО/ЮНЕСКО, 2005 г.).

координирующей организацией в системе ООН по глобальным водным проблемам, сыграла важную роль, благодаря своей Международной гидрологической программе, в предоставлении научной и технической помощи специальным докладчикам и Комиссии. Она координировала действия с другими организациями ООН, Комиссиями и Программами, такими как ФАО, Экономическая комиссия Европы (ECE), и Программа по защите окружающей среды ООН/Всемирный фонд по защите окружающей среды (UNEP/GEF), а также Международным агентством по атомной энергии. Она также сотрудничала с Международной ассоциацией гидрогеологов (IAH), Организацией американских государств (OAS), Международным центром по оценке ресурсов грунтовых вод (IGRAC), Франко-швейцарским Женевским Руководством Водоносными слоями и Проектом системы водоносных слоев Гуарани (Guarani). Специальные докладчики и Комиссия сердечно благодарна этим организациям. Комиссия также организовала неформальную встречу с Комитетом по водным ресурсам Ассоциации по международному праву и признательна за ее замечания к своим статьям в первом чтении, а также ее оценку Берлинских правил от 2004 года.

(6) Текст статей Закона о трансграничных водоносных слоях во втором чтении, принятый Комиссией в 2008 г., содержит лишь некоторые изменения в сравнении с текстом, принятом в первом чтении.

ПРЕАМБУЛА

Сознавая важность ресурсов грунтовых вод для жизнеобеспечения человечества во всех регионах мира,

Имея в виду Статью 13, параграф 1 (а), Устава ООН, в которой говорится, что Генеральная Ассамблея должна инициировать исследования и разрабатывать рекомендации с целью обеспечения прогресса в развитии международного законодательства и его нормирования и стандартизации,

Напоминая о резолюции Генеральной Ассамблеи 1803(XVII) от 14 декабря 1962 г. о неизменном суверенитете природных ресурсов,

Вновь подтверждая принципы и рекомендации, одобренные Конференцией ООН по окружающей среде и развитию от 1992 г. в Рио Декларации по Окружающей среде и Развитию, и в «Повестке дня на 21 век»,

Принимая во внимание растущие потребности в пресной воде и необходимость защиты ресурсов грунтовых вод,

Относясь внимательно к специфическим проблемам, связанным с уязвимостью водоносных слоев в отношении загрязнения,

С уверенностью в необходимости обеспечить разработку, использование, сбережение, управление и охрану ресурсов грунтовых вод в контексте содействия оптимальному и устойчивому развитию водных ресурсов для нынешних и будущих поколений,

Подтверждая важность международного сотрудничества и добрососедства в этой области,

Подчеркивая необходимость учитывать особое положение развивающихся стран,

Признавая необходимость содействовать международному сотрудничеству,

Комментарий

(1) Преамбула была добавлена во втором чтении для того, чтобы снабдить проект статей вытекающей из контекста основой. Проект преамбулы вытекает из предыдущих прецедентов, выработанных Комиссией, в особенности проекта статей по Предотвращению трансграничного ущерба от опасной деятельности⁶ и проекта положений о распределении потерь в случае трансграничного ущерба, возникающего вследствие опасной деятельности⁷.

(2) Первый параграф преамбулы является всеобъемлющим, признающим значение грунтовых вод в качестве ресурса жизнеобеспечения для человечества. Пресная вода необходима для выживания человечества. Она необходима человечеству для питьевых нужд и санитарии (мытьё и стирка), для сельскохозяйственного производства и для подъема животноводства. Ее не может заменить ни один природный ресурс. 99 % готовой к употреблению доступной пресной воды содержится под землей. Из-за быстрого роста населения и ускоренного экономического развития, ресурсы грунтовых вод извлекаются и загрязняются сверх нормы. Назрела срочная необходимость ввести надлежащее управление ресурсами грунтовых вод.

(3) Третий параграф преамбулы призывает вернуться к резолюции Генеральной Ассамблеи 1803 (XVII) о неизменном суверенитете природных ресурсов. Четвертый параграф преамбулы призывает вернуться к Рио Декларации по Окружающей среде и Развитию, и к «Повестке дня на 21 век», 18 глава которой поддерживает идею применения интегрированного подхода к развитию, управлению и использованию водных ресурсов.

(4) 5-й, 6-й и 7-й параграфы преамбулы представляют основные цели настоящих статей, главным образом использование и охрану ресурсов грунтовых вод, имея в виду растущие требования на пресную воду, следовательно, необходимость охраны ресурсов грунтовых вод, специфических проблем, связанных с уязвимостью водоносных слоев, а также потребности нынешних и будущих поколений. 8-й, 9-й и 10-й параграфы преамбулы уделяют особое внимание международному сотрудничеству и, имея в виду общую, но дифференцированную, ответственность, принимают во внимание особое положение развивающихся стран.

⁶ Ежегодник ... 2001 г., том II (Часть вторая), стр. 97.

⁷ *Официальные документы Генеральной Ассамблеи, 61-я сессия, Дополнение 10 (A/61/10)*, стр. 66.

ЧАСТЬ I. ВВЕДЕНИЕ

Статья 1. Сфера применения

Настоящий проект статей применяется для:

(а) использования трансграничных водоносных слоев или водоносных систем;

(б) другой деятельности, которая влияет или возможно повлияет на такие водоносные слои или водоносные системы; и

(с) мер по защите, охране и управлению такими водоносными слоями или водоносными системами.

Комментарий

(1) Статья 1 определяет область, к которой применим настоящий проект статей. Поскольку она совершенно подходит к общему обозначению основной части подземных вод, т.н. «грунтовыми водами», в соответствии с целями настоящего проекта статей, технический термин «водоносный слой» является предпочтительным, поскольку термин является более точным с научной точки зрения и является ясным и для юристов, и для гидрогеологов и администраторов. Водоносный слой часто гидравлически связан с одним или с большим количеством водоносных слоев. В этом случае, такие водоносные слои должны рассматриваться как единая система в целях надлежащего управления, поскольку между ними существует гидравлическая связь. Эта группа, состоящая из двух или более водоносных слоев, называется «системой водоносных слоев». В проекте статей, «водоносный слой» и «система водоносных слоев» всегда используются вместе.

(2) Комиссии было дано поручение составить кодекс законов о «совместно используемых природных ресурсах». В соответствии с этим, настоящий проект статей применим лишь к «трансграничным» водоносным слоям или системам водоносных слоев. Все трансграничные водоносные слои или их системы попадут под действие настоящих статей, независимо от того связаны они или нет с международными водными объектами. Поскольку грунтовые воды, представленные в Конвенции по водным объектам от 1997 года в соответствии со статьей 2(а) содержат больше характеристик поверхностных вод, в этой статье дается определение системы поверхностных и грунтовых вод, благодаря «их физической связи как единого целого, и обычно поступающего в «общий котел», нельзя было пренебречь возможностью, чтобы такие грунтовые воды попали под действие настоящего проекта статей. Соответственно, когда настоящий проект статей станет юридически обязательным инструментом, может появиться необходимость в определении связи между настоящим проектом статей и Конвенцией от 1997 года.

(3) Статья 1 адресована 3-м разным категориям деятельности, в подпараграфах (а)-(с), которые должны быть отражены в настоящих статьях. Подпараграф (а) связан с утилизацией водоносных слоев, которая непосредственно влияет на водоносные слои. Термин «утилизация» (“utilization”) является предпочтительным в от-

личие от «использования» (“uses”), поскольку «утилизация» включает в себя также метод использования. «Утилизации» дано определение в статье 2.

(4) Подпараграф (б) связан с деятельностью, отличной от утилизации, которая оказывает воздействие или вероятно окажет воздействие на водоносные слои. На первый взгляд может показаться, что подпараграф слишком обширен и мог бы интерпретироваться как налагающий ненужные ограничения на такую деятельность. Однако в случае с водоносными слоями совершенно необходимо регулировать такую деятельность для того, чтобы правильно управлять водоносным слоем или системой водоносных слоев. Обязанность в отношении такой деятельности ясно разъяснена в существующих статьях. Эта та деятельность, которая осуществляется непосредственно над или рядом с водоносным слоем или системой водоносных слоев и вызывает или может стать причиной обратного эффекта. Безусловно, должна быть причинная связь между деятельностью и результатами. В качестве иллюстрации можно привести бездумное использование химических удобрений и пестицидов в земледелии на поверхности, под которой находится водоносный слой или система водоносных слоев, что может привести к загрязнению воды в водоносном слое или системе водоносных слоев. Строительство туннеля без надлежащего обследования может нарушить геологическое строение водоносного слоя или системы водоносных слоев, или ухудшить процесс их питания или разгрузки. Воздействие на водоносный слой может включать в себя ухудшение качества воды, уменьшение количества воды и неблагоприятное изменение в функционировании водоносного слоя. Сам по себе термин «воздействие» (“impact”) не связан ни с положительным, ни с отрицательным результатом. Тем не менее, термин может восприниматься с негативным подтекстом, если контекст, в котором он используется, негативный, как в случае с подпараграфом (б). «Воздействие» шире, нежели концепция «вреда» или «ущерба», которые более специфичны. Определение порога воздействия дается в дальнейших статьях настоящего проекта.

(5) В подпараграфе (с), термин «меры» (“measures”) включает в себя не только те, которые предприняты в связи с деградацией водоносных слоев, но также и те, которые направлены на улучшение их состояния и различные формы сотрудничества, являющиеся они узаконенными или нет.

Статья 2. Использование терминов

В настоящем проекте статей:

(а) «водоносный слой» (“aquifer”) означает проницаемое, насыщенное водой геологическое образование, подстилаемое менее проницаемым слоем, и водой, содержащейся в зоне насыщения;

(б) «система водоносных слоев» (“aquifer system”) означает группу из двух или более водоносных слоев, имеющих гидравлическую связь;

(в) «трансграничный водоносный слой» (“transboundary aquifer”) или «система трансграничных водоносных слоев» (“transboundary aquifer system”) означает соответственно, водоносный слой или систему водоносных слоев, части которых расположены в разных государствах;

(г) «государство с водоносным слоем» (“aquifer State”) означает

государство, на территории которого расположена какая-нибудь часть трансграничного водоносного слоя или системы водоносных слоев;

(д) «утилизация трансграничных водоносных слоев или системы водоносных слоев» (“utilization of transboundary aquifer or aquifer system”) включает в себя извлечение воды, тепла или полезных ископаемых, и накопление и удаление любого вещества;

(е) «пополнение водоносного слоя» (“recharging aquifer”) означает водоносный слой, который постоянно подпитывается водой в существенном количестве;

(ж) «зона пополнения/подпитки» (“recharge zone”) означает зону, из которой вода поступает в водоносный слой, состоящую из водосборной области атмосферных осадков и области стока этих осадков в водоносный слой в виде стока по поверхности земли и в виде просачивания (инфильтрации) сквозь почву;

(з) «зона разгрузки» (“discharge zone”) означает зону, где вода, берущая начало в водоносном слое, течет до ее впадения в водные объекты, такие как ручей, озеро, оазис, ветланд (заболоченная территория) или океан.

Комментарии

(1) В Статье 2 дается определение 8 терминам, которые употребляются в настоящем проекте статей. Чтобы сделать текст удобным для восприятия его пользователями, а именно для научного персонала и администраторов по водному управлению используются технические термины. Существуют различные определения водоносного слоя и грунтовых вод в существующих договорах и других международных юридических документах⁸. Тем не менее, в настоящем проекте статей определение для водоносного слоя в подпараграфе (а) содержит четкое описание 2-х элементов, из которых состоит водоносный слой, и деятельности, к которой должно приме-

⁸ Статья 2, параграф 11 Директивы ЕС 2000/60 от 23 октября Создание структуры деятельности государства в области водной политики:

- «Водоносный слой» (“aquifer”) означает подземный слой или слои горной породы или же другие геологические слои достаточной пористости и проницаемости для либо существенно-го стока грунтовых вод, либо отвода значительного количества/объема грунтовых вод.

Комиссия ООН по компенсации ущерба, Глоссарий, Отчет и рекомендации, составленные экспертной группой членов комиссии, касающиеся Третьего инструмента претензий “F4” (S/AC.26/2003/31):

- Водоносный слой: Природное, содержащее воду геологическое образование, находящееся под поверхностью земли.

Статья 1, параграф 1 Белладжевского проекта договора, касающегося использования трансграничных грунтовых вод от 1989 г.:

- «Водоносный слой» (“aquifer”) означает содержащее воду геологическое образование, находящееся под поверхностью земли, из которого можно изъять значительное количество воды.

Статья 3, параграф 2 Берлинских правил по водным ресурсам Международной ассоциации юристов, 2004 г.:

- «Водоносный слой» (“aquifer”) означает подземный слой или слои геологического слоя достаточной пористости и проницаемости либо для стока грунтовых вод, либо для их водозабора в необходимых для использования количествах.

няться регулирование. Один элемент – это подземное геологическое образование, которое функционирует как резервуар для воды. Другой элемент – вода, аккумулированная в нем, которую можно извлечь. Термин «содержащий воду» (“water bearing”) используется для того, чтобы не было сомнений, что настоящий проект статей не распространяется на нефть и природный газ. Сноска «подземный» (“underground”), содержащаяся в тексте в первом чтении, была изъята, так как и без нее понятно, что водоносные слои находятся под поверхностью земли. «Геологическое образование» (“geological formation”) состоит из природных материалов, таких как горная порода, гравий и песок. Все водоносные слои подстилаются менее проницаемыми слоями, которые служат в качестве дна резервуара. Над некоторыми водоносными слоями залегают также менее проницаемые слои. Вода, аккумулированная в таких водоносных слоях, называется напорной (артезианской) грунтовой водой, так как она находится под давлением, превышающим атмосферное давление.

(2) Определение «вода» (“water”) относится лишь к той воде, которая находится в зоне насыщения геологического образования, поскольку только такую воду можно легко извлечь. Вода, находящаяся выше зоны насыщения геологического образования, подобно воде находящейся под землей вне водоносного слоя, содержится в порах и в виде пара и ее нелегко извлечь. Она похожа на сланцевое масло. Конечно, теоретически возможно отделить такую воду от воздуха и почвы, но в настоящее время это невозможно ни технически, ни экономически. Возник вопрос, должны ли применяться статьи настоящего проекта к образованиям, содержащим лишь минимальное количество воды. Поскольку очевидно, что государства не заинтересованы в не имеющем для них значения водоносном слое, не представлялось возможным определить для этого идеальный критерий. Вода, которая рассматривается в проекте статей, исключительно пресная вода, жизненно важный ресурс для человечества. «Пресность» воды подразумевается в определении и эксперты использовали Руководство ВОЗ по определению качества питьевой воды. Геологическое образование, содержащее такую пресную воду, находится только ниже поверхности земли. Морские подводные геологические образования, расположенные вдали от берега и под континентальным шельфом, не содержат пресную воду и соответственно такие образования и вода в них не попадают под действие настоящего проекта статей. Однако, некоторые водоносные слои содержат слабоминерализованную жесткую воду, а прибрежные водоносные слои, разгружаясь в море, встречаются с соленой водой.

Статья 1, параграф 2 (а) Директивы совета 80/68/ЕЕС от 17 декабря 1979 г. по защите грунтовых вод от загрязнения, вызванного определенными опасными веществами; Статья 2 (а) Директивы совета 91/676/ЕЕС от 12 декабря 1991 г. в отношении защиты вод от загрязнения нитратами сельскохозяйственного происхождения; Статья 2, параграф 3 Протокола по воде и здоровью к Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водных объектов и международных озер, 1999 г.; и Статья 2, параграф 2 Директивы ЕС 2000/60 от 23 октября 2000 г. Создание структуры деятельности государства в области водной политики:

«Грунтовая вода» (“groundwater”) означает всю воду, которая находится ниже поверхности земли в зоне насыщения, в непосредственном контакте с землей или грунтом, подпочвенным слоем.

Статья 3, параграф 11 Берлинских правил по водным ресурсам Ассоциации по международному праву, 2004 г.:

«Грунтовая вода» (“groundwater”) означает воду под поверхностью земли, находящуюся в зоне насыщения и в непосредственном контакте с грунтом и почвой.

Жесткая и маломинерализованная вода в таких водоносных слоях может использоваться для орошения или ее можно опреснить. Настоящий проект статей применяется для таких водоносных слоев тоже.

(3) «Система водоносных слоев» состоит из двух или более водоносных слоев, которые гидравлически связаны друг с другом. Такие водоносные слои являются не только одной и той же геологической структурой, но могут быть разными геологическими образованиями. Водоносные слои могут быть гидравлически связаны как вертикально, так и горизонтально. К «гидравлической связи» относится физическая связь между двумя или более водоносными слоями, когда вода может перетекать из одного водоносного слоя в другие водоносные слои и обратно. Количество сообщающейся воды является важной характеристикой, поскольку незначительное или минимальное количество воды нельзя отнести к действительно гидравлической связи. Стандарт, по которому можно определить является ли количество значительным, напрямую связан с потенциалом передающего водоносного слоя, который может воздействовать на количество и качество воды водоносного слоя, получающего воду. Сформулировать общий и универсальный критерий такого эффекта не представляется возможным. В каждом конкретном случае необходимо решить, должны ли такие водоносные слои рассматриваться как система с целью надлежащего управления водоносными слоями.

(4) Подпараграф (в) дает определение понятиям «трансграничный водоносный слой» и «система трансграничных водоносных слоев», которые используются в статье 1 в целом и во многих других статьях проекта. Внимание в этом параграфе сосредоточено на прилагательном «трансграничный». В параграфе говорится, что для того, чтобы отнести водоносный слой или систему водоносных слоев к «трансграничным», какие-то их части должны находиться на территории разных государств. Находится ли часть водоносного слоя или системы водоносных слоев в разных государствах, зависит от физических факторов. В случае с поверхностными водами, существование таких факторов легко установить простым наблюдением. В случае с грунтовыми водами, определение существования трансграничных водоносных слоев требует более сложных методов, связанных с бурением и такими технологиями как отслеживание с помощью изотопов для определения внешней границы водоносных слоев.

(5) Подпараграф (г) дает определение понятию «государство с водоносным слоем» (“aquifer State”), которое используется в проекте статей повсюду. Если на территории конкретного государства установлено существование части трансграничного водоносного слоя или системы водоносных слоев, то это государство является «государством с водоносным слоем» для применения проекта статей. Территория включает в себя также территориальные воды. В отдельных исключительных случаях, третье государство может управлять территорией другого государства, где расположена часть трансграничного водоносного слоя или системы водоносных слоев. Должно ли управляющее государство считаться «государством с водоносным слоем», необходимо решить по каждому случаю индивидуально, учитывая выгоду простого населения, использующего такой водоносный слой.

(6) Подпараграф (д) был сформулирован во втором чтении. Извлечение пресной воды, конечно же, является основным видом утилизации водоносных слоев. Другие виды утилизации, несмотря на редкость и второстепенность, не должны игнорироваться. «Утилизация» определена как использование, которое включает в себя не только извлечение/добычу воды, но и добычу тепла для термоэлектростанций,

полезных ископаемых, которые могут быть найдены в водоносных слоях, а также хранение и удаления отходов. Что касается удаления, то опробована новая методика по утилизации водоносного слоя для депонирования углекислого газа. Предполагается, что правила можно будет применять для схемы удаления токсичных, радиоактивных и других опасных загрязняющих веществ.

(7) Водоносный слой может быть пополняемым или не пополняемым. К каждому из них применяются разные правила. Для целей управления водоносными слоями, «не пополняемый» водоносный слой - это тот, который получает «незначительное» количество воды в настоящее время. Термин «не пополняемый» относится к пополнению некоторым количеством воды. Является ли такое количество «незначительным», необходимо оценить с учетом специфических характеристик получающего водоносного слоя, включая объем воды в водоносном слое-получателе, объем его разгрузки, объем пополняющей его воды, уровень, при котором происходит пополнение, и т.п. Термин «настоящее время» “contemporary” подразумевает для удобства временной интервал приблизительно равный 100 годам (50 лет в прошлом и 50 лет в будущем). Как правило, ученые относят водоносные слои, расположенные в аридной зоне, где годовое количество осадков не превышает 200 мм, к не пополняемым водоносным слоям. При помощи радиоактивных изотопных маркеров можно установить, пополнялся ли водой конкретный водоносный слой в течение приблизительно последних 50-ти лет. Такими маркерами являются цезий и тритий по результатам испытаний ядерного оружия, пик которых приходится на 1963/64 гг. и криптон, постоянно выделяемый ядерной промышленностью с середины 50-х годов. За последние 50 лет они распространились в атмосфере и их можно обнаружить в водоносном слое, который пополнялся за счет атмосферных осадков, выпавших в это же время.

(8) Любой водоносный слой может иметь «зону пополнения» в виде водосборной площади, которая гидравлически связана с водоносным слоем, и «зону разгрузки», через которую вода из водоносного слоя поступает в конечный приемник [замыкающий створ]. Определения для «зоны пополнения» и «зоны разгрузки» даны в подпараграфах (ж) и (з). Они находятся за пределами водоносного слоя, несмотря на их гидравлическую связь с последним. Из зоны пополнения вода поступает в водоносный слой; она включает в себя зону, где осадки непосредственно просачиваются в землю, зону поверхностного стока, который со временем проникает в землю, и подземную зону насыщения за счет инфильтрации. Зона разгрузки – это область, через которую вода из водоносного слоя поступает к своему замыкающему створу [конечному приемнику], в качестве которого может служить река, озеро, океан, оазис или ветланд (заболоченная территория). Такие приемники сами по себе не являются частью разгрузочной зоны. Водоносный слой вместе с его зонами пополнения и разгрузки образует динамическую систему в гидрологическом цикле. Признание необходимости защиты таких зон указывает на важность охраны окружающей среды в целом, от которой зависит существование водоносного слоя. Эти зоны являются предметом особых мер и организации сотрудничества, основанного на настоящем проекте статей.

ЧАСТЬ II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 3. Суверенитет государств, имеющих водоносный слой

Каждое государство обладает властью над частью трансграничного водоносного слоя или системы водоносных слоев, расположенных на своей территории. Оно должно использовать свою власть в соответствии с международным законом и настоящим проектом статей.

Комментарий

(1) Необходимость существования в проекте статьи о верховенстве власти государств над природными ресурсами в пределах своих территорий, на которую можно было бы сослаться, повторно подтверждена многими государствами, особенно теми государствами с водоносными слоями, которые придерживаются мнения, что водные ресурсы принадлежат государствам, на территории которых они находятся и являются предметом исключительной суверенной собственности. Было также указано на то, что грунтовые воды должны рассматриваться как принадлежность тех стран, на территории которых они находятся, наряду с нефтью и природным газом. Была сделана ссылка, в этом отношении, на резолюцию Генеральной Ассамблеи 1803 (XVII) от 14 декабря 1962 г., названную «Неизменная верховная власть над природными ресурсами». Ссылка на эту резолюцию была сделана в преамбуле.

(2) Многие соглашения и другие юридические документы ссылаются на верховенство власти государств над природными ресурсами⁹. Статья 3 проекта повторя-

⁹ (1) Соглашения, ссылающиеся на концепцию в своих преамбулах: Венская конвенция по защите озонового слоя (1985 г.); Соглашение по качеству воздуха (Канада-США) (1991 г.); Рамочная конвенция ООН по изменению климата (1992 г.); Конвенция по биоразнообразию (1992 г.); Конвенция по борьбе с опустыниванием в странах, испытывающих сильные засухи и/или опустынивание, особенно Африка (1994 г.); Конвенция по устойчивому развитию озера Танганьика (2003 г.).

(2) Соглашения, ссылающиеся на концепцию в своих положениях: Венская конвенция по преемственности государств в отношении договоров (1978 г.); Африканская (Банджул) Хартия по правам народов и человека (1981 г.); Конвенция ООН о морском законе (1982 г.); Конвенция по защите природных ресурсов и окружающей среды Южнотихоокеанского региона (1986 г.); Соглашение по исполнению положений Конвенции ООН по морскому закону от 10 декабря 1982 г., относящегося к Охране и управлению трансграничными рыбными запасами и запасами далеко мигрирующих рыб (1995 г.); Протокол по воде и здоровью к Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водных объектов и международных озер (1999 г.); Африканская конвенция по охране природы и природных ресурсов (2003 г.);

(3) Не имеющие обязательной силы юридические документы, относящиеся к концепции: Проект статей по предотвращению ущерба от опасной деятельности (одобрен Комиссией международного права на ее 53-й сессии, 2003 г.); Согласованные действия для экономического развития менее развитых стран, резолюция Ген.Ассамблеи 1515 (XV) (1960 г.); Неизменные права на природные ресурсы, резолюция Ген.Ассамблеи 1803 (XVII) (1962 г.); Стокгольмская декларация ООН по среде обитания человека (1972 г.); Хартия экономических прав и обязанностей государств, резолюция Ген. Ассамблеи 3281 (XXIX) (1974 г.); Декларация о праве на развитие, резолюция Ген.Ассамблеи 41/128 (1986 г.); Рио Декларация по окружающей среде и развитию (1992 г.);

(4) Другие юридические документы: Договор государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) об охране природы и природных ресурсов (1985 г., не имеет силы);

[Документы, относящиеся к положению о праве народов на природные ресурсы]

ет основное положение о том, что государства сохраняют верховную власть над водоносным слоем, или над частью водоносного слоя, находящегося на их территории. В государственной практике в отношении этого вопроса существует в основном 2 вида формулировок. Один вид – это положительное определение. Некоторые имеют ограничивающие условия в применении этого суверенного права. Примером является то, что «государства имеют, в соответствии с Хартией ООН и положениями международного права, суверенное право эксплуатировать свои собственные ресурсы в соответствии со своей политикой по окружающей среде и развитию, и обязанностью гарантировать, что деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не причинит ущерба окружающей среде других государств или территорий, находящихся вне границ их национальной юрисдикции»¹⁰. Другой вид – это сохраняющие или исключаящие такую оговорку, как например, «Ничто в этой Конвенции не должно повлиять на суверенное право государств эксплуатировать, развивать и управлять их собственными природными ресурсами»¹¹.

(3) Статья 3 следует позитивному виду и представляет собой соответственно сбалансированный текст. Две фразы в проекте статей необходимы для сохранения такого равновесия. По существу, каждое «с водоносным слоем» государство имеет власть над трансграничным водоносным слоем или системой водоносных слоев в границах своей территории. Ссылка на «международное право» добавлена, чтобы указать, что хотя настоящий проект статей был разработан на основе продолжающегося применения обычного международного права, существуют другие правила международного права, которые остаются в силе.

(4) Термин «суверенитет» («sovereignty») здесь является ссылкой на власть над водоносным слоем, находящимся на территории государства с водоносным слоем, включая территориальное море, и должен рассматриваться с точки зрения «применения суверенных прав», таких, которые применимы к континентальному шельфу или к особой экономической зоне, прилегающей к территориальному морю. Как говорилось ранее в параграфе (2) комментариев к статье 2, водоносные слои континентального шельфа исключаются из сферы применения настоящих статей.

Статья 4. Справедливая и рациональная утилизация

Государства с водоносным слоем должны утилизировать трансграничные водоносные слои или систему слоев согласно положению о справедливой и рациональной утилизации, а именно:

(а) они должны утилизировать трансграничные водоносные слои или систему слоев до известной степени, которая совместима со справедливым и рациональным увеличением доли прибыли заинтересованного государства с водоносным слоем;

(б) они должны стремиться к максимальной долгосрочной пользе,

Международное соглашение по экономическим, социальным и культурным правам (1966 г.); Международное соглашение по гражданским и политическим правам (1966 г.); Африканская (Банджун) Хартия по правам народов и человека (1981 г.).

¹⁰ Африканская конвенция по охране природы и природных ресурсов (2003 г.).

¹¹ Конвенция по защите природных ресурсов и окружающей среды Южнотихоокеанского региона (1986 г.).

извлекаемой от использования воды, содержащейся в нем;

(в) они должны разработать индивидуально или совместно всесторонний план утилизации, учитывая настоящие и будущие потребности и альтернативные источники воды для государств с водоносным слоем; и

(г) они не должны утилизировать пополняемый трансграничный водоносный слой или систему слоев до уровня, при котором нарушается его дальнейшее эффективное функционирование.

Комментарий

(1) Трансграничные водоносные слои являются совместно используемым природным ресурсом. Утилизация водоносного слоя может быть разделена на 2 категории, поскольку водоносный слой состоит из геологического образования и воды, содержащейся в нем. Использование его воды является наиболее традиционным, и вода используется главным образом для питьевых нужд и других жизненно необходимых человеческих потребностей, таких как санитария, орошение и производство. Утилизация геологического образования довольно редка. Типичный пример – искусственное пополнение грунтовых вод, предпринятое для Франко-Женевской системы водоносных слоев, водой из реки Ааре. Функционирование водоносного слоя дает более дешевую воду, нежели строительство водоочистной установки, к тому же вода эта – высокого качества. Как отмечено ранее, водоносный слой может также использоваться для складирования отходов, в частности новая методика была использована для утилизации водоносного слоя в целях устранения углекислого газа. Это направление использования является второстепенным для настоящего проекта статей.

(2) Статьи 4 и 5 тесно связаны. Одна устанавливает основной принцип утилизации водоносного слоя, а другая – определяет факторы выполнения этого принципа. Статья 4 устанавливает основной принцип, применимый к утилизации совместно используемых природных ресурсов, в качестве «справедливой и рациональной утилизации». Этот принцип далее развит в параграфах (а) и (г). Несмотря на то, что понятия «справедливая утилизация» и «рациональная утилизация» разные, они тесно взаимосвязаны и часто объединяются вместе в различных правовых системах¹².

(3) Подпараграф (а) поясняет, что справедливая и рациональная утилизация водоносных слоев должна привести к справедливому распределению выгоды между государствами, совместно использующими водоносный слой. Понятно, что слово «справедливая» не совпадает со словом «равная».

(4) Подпараграфы (б)-(г) больше относятся к рациональной утилизации. В различных правовых системах, касающихся возобновляемых природных ресурсов, под «рациональной утилизацией» часто понимают «устойчивую» или «оптимальную» утилизацию. Существует хорошо обоснованное, научное определение этой доктрины. Это означает предпринять меры, в наибольшей степени научно обоснованные, которые способны сохранять ресурсы, или восстановить их до уровня, позволяющего получать максимальную устойчивую прибыль (МУУ)¹³. Говоря прямо, без обиняков, это потребует мер, которые поддерживают ресурсы постоянно. В случае Конвенции по водным объектам от 1997 года, это относилось к возобновляемым

¹² Смотри, например, Конвенцию по водным объектам от 1997 года, статья 5 (1).

¹³ См. UNCLOS, статья 118.

водным ресурсам, которые получают существенное питание. Поэтому, устойчивая утилизация вполне применима. В случае с водоносными слоями, ситуация совершенно другая. Вода в водоносных слоях, пополняемых или не пополняемых, более или менее не-возобновляема, если только эти слои не пополняются искусственно. Таким образом, цель состоит в «максимально возможном увеличении долгосрочной выгоды от использования таких вод». Подобное увеличение можно было бы реализовать посредством разработки всеобъемлющего плана использования заинтересованными государствами, имеющими водоносный слой, учитывая современные и будущие потребности, а также альтернативные, доступные им, водные ресурсы. Подпараграфы (б) и (в) отражают эти требования. Для того, чтобы осознать требующие решения проблемы устойчивости и справедливости между поколениями, параграф 7 преамбулы отсылает к этим проблемам. В подпараграфе (в), фраза «индивидуально или совместно» включена, чтобы показать значение предварительно составленного плана, однако необязательно, чтобы такой план был совместным усилием (во всяком случае, на начальной стадии) заинтересованных государств, имеющих водоносный слой. «Всесторонний план утилизации» - только для исключительно трансграничного водоносного слоя, а не для всего объема водных ресурсов заинтересованных государств, имеющих водоносный слой. Соответственно, должны быть учтены альтернативные доступные водные ресурсы.

(5) Для пополняемого водоносного слоя желательно составить план на достаточно продолжительный период утилизации, нежели для не пополняемого водоносного слоя. Однако не обязательно ограничивать уровень утилизации уровнем пополнения. Подпараграф (г) относится к пополняемым водоносным слоям, включая те, которые пополняются искусственно. Ключевой момент состоит в том, что они должны иметь определенные физические характеристики и качество. Соответственно, в параграфе говорится о том, что уровень утилизации не должен нарушать эффективное функционирование таких водоносных слоев.

(7) Параграф 2 по сравнению со статьей 5 Конвенции по водным объектам от 1997 года содержит иной принцип справедливого и надлежащего участия государств с водным объектом, который включает в себя как право на утилизацию водного объекта, так и обязанность сотрудничать¹⁴ в плане его развития и охраны. Сюда он не входит, поскольку он положен в основу положений, касающихся международного сотрудничества, которые сформулированы далее¹⁵.

Статья 5. Факторы, относящиеся к справедливой и рациональной утилизации

1. Утилизация трансграничного водоносного слоя или системы слоев справедливым и рациональным способом в рамках статьи 4 требует учета всех значимых факторов, включая:

(а) население, зависящее от водоносного слоя или системы слоев в каждом государстве, имеющем водоносный слой;

(б) социальные, экономические и другие потребности государства

¹⁴ См. параграфы (5) и (6) Комментария к статье 5 Конвенции по водным объектам, *Ежегодник ... 1994 г.*, том II (Часть вторая), стр. 97.

¹⁵ Статьи проекта с 7 по 16.

с водоносным слоем, в настоящее время и в будущем;

(в) природная характеристика водоносного слоя или системы слоев;

(г) вклад в формирование или пополнение водоносного слоя или системы слоев;

(д) существующая или потенциально возможная утилизация водоносного слоя или системы слоев;

(е) действительное или потенциальное влияние утилизации водоносного слоя или системы слоев одного государства, имеющего отношение к водоносному слою, на другое государство;

(ж) наличие альтернатив определенному существующему и запланированному использованию водоносного слоя или системы слоев;

(з) разработка, защита и охрана водоносного слоя или системы слоев и стоимость мер, которые необходимо предпринять в отношении влияния;

(и) роль водоносного слоя или системы слоев в связанной с ними экосистеме.

2. Вес каждого фактора необходимо определять в связи с его значимостью по отношению к определенному водоносному слою или системе слоев в сравнении с другими важными факторами. При определении, что значит «справедливое и рациональное использование», необходимо рассмотреть все важные факторы вместе и сделать вывод на основе всех факторов. Однако, при рассмотрении разных видов утилизации трансграничного водоносного слоя или системы слоев, особое внимание необходимо уделить жизненно важным человеческим потребностям.

Комментарий

(1) В статье проекта 5 перечисляются факторы, которые необходимо учитывать при определении справедливого и рационального использования, как говорится в статье 4. Разделить факторы на относящиеся к «справедливой утилизации» и к «рациональному использованию» - нелегкая задача. В некоторых случаях факторы относятся к обоим видам использования. Тем не менее, подпараграфы организованы таким образом, чтобы добиться внутренней связности и логичности без каких бы то ни было требований по приоритетности, исключая ограничения, принятые в статье 2 настоящего проекта статей. «Факторы» включают «обстоятельства». Правила для справедливого и рационального использования являются, конечно же, общими и гибкими, и требуют для своего надлежащего применения, чтобы государства, имеющие водоносный слой, учитывали конкретные факторы и обстоятельства в отношении ресурсов, а также потребностей государств, имеющих отношение к водоносному слою. Что такое справедливое и рациональное использование в каждом конкретном случае зависит от взвешивания всех, относящихся к этому, факторов и

обстоятельств. Эта статья также является повторением статьи 6 Конвенции по водным объектам от 1997 года.

(2) В подпараграфе (в) термин «естественные характеристики» используется вместо перечисления факторов природного характера водоносных слоев. Это обусловлено тем, что факторы природного характера должны учитываться не порознь, а как характеристики водоносного слоя. К природным характеристикам относятся физические характеристики, которые определяют и отличают от других каждый конкретный водоносный слой. Следуя системному подходу, природные характеристики можно подразделить на 3 категории: входные параметры, выходные параметры и параметры системы. К входным параметрам относится питание грунтовых вод за счет осадков, рек и озер. К выходным параметрам относится разгрузка (сток) грунтовых вод в родники и реки. К параметрам системы относятся проводимость (проницаемость) водоносного слоя и его вместимость, которые характеризуют состояние системы. Это – распределение уровня грунтовых вод и характеристики воды, такие как температура, жесткость, рН (кислотность и щелочность), электропроводимость и твердый осадок. Все три категории параметров характеризуют водоносный слой с точки зрения количества, качества и динамики. Фактически, эти характеристики идентичны тем, о которых говорится в параграфе 1 статьи 8, о регулярном обмене данными и информацией.

(3) Подпараграф (ж) относится к вопросу о существовании альтернатив к запланированному или существующему конкретному использованию водоносного слоя. На практике альтернативный вариант может принимать форму иного источника водоснабжения и доминирующие факторы могут быть сравнимы по выполнимости, целесообразности и экономической эффективности с запланированным или существующим использованием водоносного слоя. Для каждого из альтернативных вариантов необходимо выполнить анализ "затраты-выгода". Помимо выполнимости и устойчивости, жизнеспособность альтернативных вариантов в анализе играет важную роль. К примеру, устойчивый альтернативный вариант может рассматриваться как предпочтительный с точки зрения соотношения «пополнение-сработка» водоносного слоя, но менее жизнеспособный, чем контролируемая альтернатива истощения.

(4) Подпараграфы (г) и (и) представляют факторы, дополняющие перечисленные в Конвенции по водным объектам от 1997 года. Вклад в формирование и пополнение водоносного слоя или системы слоев в подпараграфе (г) означает сравнение размеров водоносного слоя в каждом государстве, имеющем водоносный слой, и сравнение значения процесса пополнения в каждом государстве, где расположены зоны питания. Подпараграф (и) не может рассматриваться как попадающий в категорию факторов в полной мере. «Роль» означает набор целевых функций водоносного слоя в соответствующей экосистеме. Она может быть важна для обсуждения, особенно в аридных регионах. Среди научной общественности с термином «экосистема» связано много разных значений. Термин «соответствующая экосистема» должен рассматриваться в связи с «экосистемами» в статье 10. Он относится к экосистеме, которая зависит от водоносных слоев или от грунтовых вод, содержащихся в водоносных слоях. Такая экосистема может существовать внутри водоносных слоев, как например, в карстовых водоносных слоях, и зависеть от продолжительности функционирования самого водоносного слоя. Соответствующая экосистема может также существовать за пределами водоносного слоя и ее существование может зависеть от определенного размера слоя или качества грунтовых вод. Например, экосистема некоторых озер зависит от водоносных слоев. С озерами может быть связана сложная

система стока грунтовых вод. В некоторые озера грунтовые воды поступают через их дно. Другие подпитывают грунтовые воды через просачивание воды через дно озера. Третьи – частично получают грунтовые воды в виде их разгрузки через дно озера, а частично теряют воду через ее просачивание через другие части дна озера. Понижение уровня воды в озере вследствие выкачивания грунтовой воды может повлиять на экосистемы, связанные с озером. Снижение величины разгрузки грунтовых вод в озеро значительно влияет на поступление растворенных химических элементов, которые могут быть важным источником [питания] для озера, даже в случаях, если такие расходы являются незначительными с точки зрения водного баланса озера и могут привести к изменению ключевых компонентов озера, таких как питательные вещества и растворенный кислород.

(5) Параграф 2 поясняет, что, при определении значения справедливой и рациональной утилизации, все, имеющие к этому отношение, факторы должны рассматриваться вместе и выводы должны основываться на рассмотрении всех факторов. Остается правомерным положение о том, что вес, который должен соответствовать отдельным факторам, как и их значимость, будет меняться в зависимости от обстоятельств. Тем не менее, при рассмотрении разных видов утилизации, особое внимание должно уделяться жизненно важным человеческим потребностям. Следует напомнить, что в период подготовки Конвенции по водным объектам от 1997 года Рабочая Группа в полном составе обратила пристальное внимание на следующее положение, касающееся «жизненно важных человеческих потребностей»: «При определении «жизненно важных человеческих потребностей», особое внимание должно быть уделено обеспечению достаточным количеством воды для поддержания жизни человека, включая как питьевую воду, так и воду, необходимую для производства продуктов питания с целью предотвращения голода»¹⁶.

Статья 6. Обязательство не причинять значительный ущерб

1. Государства, имеющие водоносный слой, при утилизации трансграничных водоносных слоев или систем водоносных слоев на своей территории, должны предпринять все необходимые меры, чтобы не допустить причинения значительного ущерба другим государствам, имеющим водоносный слой, или государствам, на чьей территории расположена зона разгрузки.

2. Государства, имеющие водоносный слой, при осуществлении деятельности отличной от утилизации трансграничного водоносного слоя или систем водоносных слоев, которая воздействует, или может повлиять, на трансграничный водоносный слой или систему водоносных слоев, должны предпринять все необходимые меры, чтобы не допустить причинения значительного ущерба через этот водоносный слой или систему водоносных слоев другим государствам, имеющим водоносный слой, или государствам, на чьей территории расположена зона разгрузки.

¹⁶ Отчет Шестого Комитета, на котором присутствовала Рабочая Группа в полном составе, документ A/51/869 от 11 апреля 1997 года, стр. 8.

3. Если, тем не менее, причинен значительный ущерб другому государству, имеющему водоносный слой, или государству, на чьей территории расположена зона разгрузки, государство, чья деятельность причинила такой ущерб, должен предпринять, на основе консультации с подвергшимся воздействию государством, все надлежащие ответные меры для устранения или смягчения такого ущерба, в соответствии с положениями статей 4 и 5.

Комментарий

(1) В дополнение к статье 4, статья 6 имеет отношение к другому основному принципу для государств, имеющих водоносный слой. Она посвящена вопросам значительного ущерба, возникающего при утилизации и деятельности, отличной от утилизации, которая предполагается в статье 1, а также проблем, связанных с устранением и смягчением значительного ущерба, вопреки стараниям предотвратить такой ущерб. Этим аспектам адресованы параграфы 1, 2 и 3 соответственно. Другие государства, на чьей территории расположена зона разгрузки трансграничного водоносного слоя, могут также, с наибольшей вероятностью, подвергнуться воздействию в силу обстоятельств, предусмотренных статьей. Статья соответственно применима и для таких государств.

(2) *Sic utere tuo ut alienum non laedas* (используй свою собственность таким образом, чтобы не навредить другим) – установленный принцип международного обязательства. Обязательство, включенное в эту статью, состоит в том, чтобы «предпринимать все надлежащие меры». В случае параграфа 1, подразумевается, что ущерб причинен другим государствам через трансграничные водоносные слои. В случае параграфа 2, дано четкое разъяснение, что статья применяется только в случае ущерба, который причинен другим государствам «через этот водоносный слой или систему слоев».

(3) По вопросу пороговой величины «значительного» ущерба, в своей предыдущей работе Комиссия подразумевала под «значительным» то, что больше, чем «поддающийся обнаружению», но не обязательно при уровне «имеющем тяжелые последствия» или «достаточном»¹⁷. Пороговая величина «значительного ущерба» – гибкое и относительное понятие. Правовое определение, а не рассмотрение, основанное на фактах, должно быть принято во внимание в каждом конкретном случае, необходимо также помнить об уязвимости водоносных слоев.

(4) Параграф 3 относится к случайному характеру возникновения значительного ущерба, даже если все надлежащие меры предприняты государствами, имеющими водоносный слой. Ссылка на «деятельность» в параграфе подразумевает как «утилизацию», так и «другую деятельность в параграфах 1 и 2, как это представлено в статье 1. Случайный характер возникновения значительного ущерба возможен, поскольку такая деятельность связана с риском возникновения ущерба и такой риск

¹⁷ См. в качестве примера комментарии к статьям Закона о Не-навигационном использовании международных водных объектах, *Ежегодник ... 1994 г.*, том II (Часть вторая), 222 стр.; Комментарии к проекту статей по Предотвращению трансграничного ущерба от опасной деятельности, *Ежегодник ... 2001 г.*, том II (Часть вторая), 98 стр.; и проекты положения по распределению потерь в случае трансграничного ущерба, возникающего от опасной деятельности, *Официальные документы Генеральной Ассамблеи, 61-я сессия, Дополнение 10 (A/61/10)*, 67 стр.

нельзя исключить. Надлежащие ответные меры, которые должны предприниматься государствами, имеющими водоносный слой, включают в себя также меры по восстановлению.

(5) Статья проекта 6 умалчивает вопрос о компенсации в случаях, когда значительный ущерб возник, несмотря на усилия по его предотвращению. Подразумевается, что вопрос о компенсации является областью, рассматриваемой в других положениях международного права, таких, которые относятся к ответственности государства или к международному обязательству по действиям, не запрещенным в международном законодательстве, и не требуют специального рассмотрения в настоящем проекте статей.

Статья 7. Общая обязанность сотрудничать

1. Государства, имеющие водоносный слой, должны сотрудничать на основе суверенного равенства, территориальной неприкосновенности, устойчивого развития, взаимной выгоды и добросовестности для достижения справедливого и рационального использования и надлежащей защиты своих трансграничных водных слоев или системы слоев.

2. Для достижения сказанного в параграфе 1, государства должны разработать общий механизм сотрудничества.

Комментарий

(1) Статья 7 устанавливает принцип общей обязанности государств с водоносным слоем к сотрудничеству друг с другом и рассматривает процедуру для такого сотрудничества. Сотрудничество между государствами с водоносным слоем является необходимым условием для совместного использования природных ресурсов и статья служит основанием для применения положений по специфическим формам сотрудничества, таким как регулярный обмен данными и информацией, а также охрана, защита и управление. На важное значение обязательства по сотрудничеству указано в Положении 24 Стокгольмской декларации по среде обитания человека (1972 г.). Значение такого обязательства нашло подтверждение в Плана действий Мар дель Плата на Конференции ООН по воде в 1977 г. и Главе 18 по охране качества и запасов пресноводных ресурсов; и в Повестке дня на 21 век Конференции ООН по окружающей среде и развитию (1992 г.) в разделе по применению интегрированных подходов к развитию, управлению и использованию водных ресурсов. Различные международные инструменты по проблемам поверхностных и грунтовых вод призывают к сотрудничеству между сторонами в вопросах охраны, защиты и управления трансграничными водоносными слоями¹⁸.

¹⁸ Договор Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) по защите природы и природных ресурсов (1985 г.), Конвенция по охране трансграничных водных объектов и международных озер (Хельсинская конвенция от 1992 г.), Протокол по воде и здоровью к Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водных объектов и международных озер (1999 г.), Конвенция по сотрудничеству для устойчивого использования реки Дунай (1994 г.), Конвенция по охране Рейна (1999 г.), Африканская конвенция по защите природы и природных ресурсов (2003 г.), Рамочная конвенция по охране и устойчивому развитию Карпат (2003 г.), Конвенция по устойчивому развитию озера Танганьика (2003 г.), и Протокол по устойчивому развитию бассейна озера Виктория (2003 г.).

(2) Параграф 1 определяет основу и предмет сотрудничества и повторяет более или менее текст статьи 18 Конвенции по водным объектам от 1997 г. Положения о «суверенном равенстве» и «территориальной неприкосновенности» положены в основу сотрудничества. Принцип «устойчивого развития» включен как основной принцип, который точно так же необходимо принимать во внимание. Термин «устойчивое развитие» означает общий принцип устойчивого развития и должен отличаться от концепции «устойчивой утилизации»¹⁹.

(3) Параграф 2 предусматривает установление «общего механизма сотрудничества», к которому относятся взаимоприемлемые методы принятия решений среди государств с водоносным слоем. Это не исключает возможности использования существующих механизмов. На практике такой общий механизм включает в себя комиссию, руководство или иные институты, учрежденные государствами с водоносным слоем, заинтересованными добиться определенной цели. Виды сотрудничества могут включать обмен информацией и базами данных, гарантируя совместимость таких баз, скоординированную связь, мониторинг, систему раннего оповещения, управление, а также исследование и развитие. Компетенцию каждого из таких направлений должны определить заинтересованные государства с водоносным слоем. Такой механизм также полезен для предотвращения споров между государствами, имеющими водоносный слой.

(4) В Европе на протяжении длительного времени существует традиция создания комиссий по международным рекам, таких например как Международная комиссия по охране Рейна, Комиссия по Маасу, Комиссия по Дунаю и т.д. В рамках этих комиссий или в тесном сотрудничестве с ними действуют двусторонние международные комиссии, такие как, например Постоянная Датско-Германская международная комиссия по воде. Существующие комиссии связаны главным образом с проблемами поверхностных вод. Европейская рамочная директива по воде 2000/60/ЕС²⁰ выполняется главным образом через комиссии по описанию и мониторингу. Эти комиссии будут все в большей степени становиться ответственными также за управление трансграничными водоносными слоями²¹. Предполагается также, что в других частях мира похожие региональные организации играют роль посредников в установлении похожих общих механизмов²². Отмечается также, что такой общий механизм мог бы быть установлен местной администрацией по обе стороны границ, как например Франко-Швейцарская комиссия по Женевскому водоносному слою, учрежденная Женевским кантоном и Префектурой Савойи (1996 г.).

¹⁹ См. параграф (4) комментариев к статье 4.

²⁰ Директива 2000/60/ЕС Европейского парламента и Совета, определяющая структуру действий общества в области водной политики была принята в октябре 2000 года.

²¹ Европейская рамочная директива по водной среде требует от государств-членов установить план управления. Смотри также руководства 2 и 8 Руководств по мониторингу и оценке грунтовых вод (2000 г.). Смотри также дополнительную Дочернюю директиву по грунтовым водам (Директива 2006/118/ЕС) по охране грунтовых вод.

²² Африканский Союз: Статья VII – Вода, параграф 3 Африканской конвенции по охране природы и природных ресурсов (Мапуто, 11 июля 2003 года) и SADC: Статья 5 – Организационная структура для выполнения пересмотренного протокола по совместному использованию водных объектов в обществе по Южно-Африканскому развитию (Виндхук, 7 августа 2000 года).

Статья 8. Регулярный обмен данными и информацией

1. Согласно статье 7, государства с водоносным слоем должны обмениваться на регулярной основе, без задержек, имеющимися в наличии данными и информацией о состоянии их трансграничных водоносных слоев или системы слоев, в особенности о геологических, гидрогеологических, гидрологических, метеорологических и экологических условиях и связанной с ними гидрохимии водоносных слоев или системы слоев, а также результатами соответствующих прогнозов.

2. Если знаний о природе и распространении трансграничного водоносного слоя или системы слоев недостаточно, заинтересованные государства с водоносным слоем должны направить свои усилия на сбор и формирование полных данных и информации по такому водоносному слою или системе слоев, учитывая современный опыт и стандарты. Они могут действовать индивидуально или вместе и там, где это уместно, вместе с/ или через международные организации.

3. Если одно государство просит другое предоставить ему данные и информацию, касающуюся водоносного слоя или системы слоев, которые не готовы для передачи, оно должно употребить все свои усилия, чтобы удовлетворить просьбу. Государство, которому делается запрос, может определить условия оплаты сбора и, если возможно, обработки этих данных и информации для запрашиваемого их государства по приемлемым ценам.

4. Государства, имеющие отношение к водоносному слою должны, там, где это уместно, направить свои усилия на сбор и обработку данных и информации с тем, чтобы способствовать их использованию другим государством, имеющим отношение к водоносному слою, которому эти данные и информация передаются.

Комментарий

(1) Обмен данными и информацией – это первый шаг сотрудничества между государствами, имеющими водоносный слой. Текст статьи 9 Конвенции по водным объектам от 1997 года приспособлен к специфическим характеристикам водоносных слоев. Он определяет основные минимальные требования для обмена данными и информацией, необходимыми для гарантии справедливой и рациональной эксплуатации трансграничных водоносных слоев между государствами с водоносным слоем. Государствам с водоносным слоем требуются данные и информация, касающиеся состояния водоносного слоя для того, чтобы применять статью 5, которая призывает государства с водоносным слоем учитывать «все относящиеся к делу факторы» и обстоятельства при выполнении обязательства по справедливой и рациональной эксплуатации, о котором говорится в статье 4. Об остальных правилах говорится в статье 8. Они применяются при отсутствии специального предметно согласованного

регламента и не наносят ущерба регламенту, установленному соглашением, заключенным между государствами, имеющими отношение к определенному трансграничному водоносному слою. На самом деле, необходимость заключать такие соглашения между собой для того, чтобы способствовать, среди прочего, сбору и обмену данными и информацией в свете характеристик определенного трансграничного водоносного слоя, и так понятна для государств с водоносным слоем.

(2) Требование параграфа 1, чтобы обмен данными и информацией осуществлялся на регулярной основе, сформировано таким образом, чтобы гарантировать, что государства с водоносным слоем будут иметь данные, необходимые им для выполнения их обязательств в рамках статей 4, 5 и 6. Требуя обмен данными и информацией «на регулярной основе», параграф 1 предусматривает непрерывный и систематический процесс обеспечения такой информацией и осуществления запланированной деятельности, предусмотренной в статье 15. Параграф 1 требует, чтобы государства с водоносным слоем обменивались данными и информацией, которые являются «легко доступными» (готовыми к использованию). Это выражение используется, чтобы указать на то, что, как предмет общей юридической обязанности, государство с водоносным слоем обязано предоставлять лишь такие данные и информацию, которые находятся в его распоряжении, например те, которые уже собраны для их собственного использования или являются легко доступными. В особых случаях, то, что данные и информация являются «готовыми» к использованию будет зависеть от объективной оценки таких факторов как усилия и стоимость, вытекающие из обеспечения ими, учитывая человеческие, технические, финансовые и другие ресурсы государства, которому делается запрос. Термин «легко», как он используется в параграфах 1 и 3, является, таким образом, специальным термином, имеющим значение, соответствующее приблизительно выражению «в свете всех относящихся к делу обстоятельств» или к слову «реально выполнимый», нежели к словам «рационально» и «логично». Значение обмена данными и информацией отражено в разнообразных договорах.²³

(3) Фраза в параграфе 1 «в особенности о геологических, гидрогеологических, гидрологических, метеорологических и экологических условиях и связанной с ними гидрохимии водоносных слоев или системы слоев» относится к данным и информации, которые определяют и характеризуют водоносный слой. «Геология» описывает возраст, состав и структуру материнской породы водоносного слоя. «Гидрогеология» описывает способность водоносного слоя аккумулировать, транспортировать и расходовать грунтовые воды. «Гидрология» описывает элементы водного цикла, отличные от грунтовых вод, главным образом эффективные осадки и поверхностные воды, которые имеют большое значение для питания водоносного слоя, его режима, аккумуляции и разгрузки. Эффективные осадки - это та часть осадков, которая по-

²³ Конвенция по охране трансграничных водных объектов и международных озер (Хельсинская конвенция 1992 г.), программа развития региональной стратегии использования песчаного водоносного слоя в Намибии (NSAS, 2000 г.), Рамочная конвенция по охране и устойчивому развитию Карпат (2003 г.), Африканская конвенция по защите природы и природных ресурсов (2003 г.), Конвенция по сотрудничеству для устойчивого использования реки Дунай (1994 г.), Трехстороннее временное соглашение между Республикой Мозамбик, Южно-Африканской Республикой и Королевством Свазиленд и сотрудничестве по охране и устойчивому использованию водных ресурсов Инкомати и водных объектов Мапуто (2002 г.), Рамочное соглашение по бассейну реки Савва (2002 г.), Конвенция по устойчивому развитию озера Танганьика (2003 г.), Протокол по устойчивому развитию бассейна озера Виктория (2003 г.), Протокол по внесению поправок в договор 1978 года между США и Канадой по качеству воды в Великих Озерах, как исправлено в 1983 г., и Договор о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию воды в испано-португальских гидрографических бассейнах (1998 г.).

стует в водоносный слой. Другими словами, это общее количество осадков минус испарение, поверхностный сток и растительность. «Метеорология» обеспечивает данные по осадкам, температуре и влажности, которые необходимы для расчетов испарения. «Экология» обеспечивает данные по растительности, необходимые для расчетов транспирации растений. «Гидрохимия» обеспечивает данными по химическому составу воды, необходимыми для определения качества воды. От государств, имеющих водоносный слой, требуются, согласно параграфу 1, не только данные и информация по современному состоянию водоносного слоя, но и соответствующие прогнозы. Предусматриваемые прогнозы будут связаны с такими вопросами как модели погоды и их возможное влияние на уровень воды и сток; объем пополнения и разгрузки; ледовые явления в обозримом будущем; возможные долгосрочные эффекты от современной утилизации; и условие или движение живых ресурсов. Требование параграфа 1 применяется даже в относительно редких случаях, когда государство с водоносным слоем не утилизирует, или не планирует утилизировать, трансграничный водоносный слой.

(4) В параграфе 2 очень хорошо отмечено, что существует недостаток информации и знаний, касающихся природы и размеров некоторых водоносных слоев. Данные и информация в этой статье касаются данных и информации о состоянии водоносных слоев. Такие данные и информация включают в себя не только исходные статистические данные, но и результаты исследований и анализа. О данных и информации, касающихся мониторинга, утилизации водоносных слоев, другой деятельности, влияющей на водоносные слои и оказывающей воздействия на них, говорится далее. Необходимо также стимулировать государства с водоносным слоем создать опись (реестр) водоносных слоев. Многие государства до сих пор не осведомлены о протяженности, качестве и количестве своих водоносных слоев.

(5) Для того, чтобы данные и информация представляли практическую ценность для государств с водоносным слоем, они должны быть в виде, который бы позволял легко использовать их. Параграф 4 поэтому требует, чтобы государства с водоносным слоем приложили «все свои усилия на сбор и обработку данных и информации с тем, чтобы способствовать их использованию» другим государством, имеющим отношение к водоносному слою. Коллективные усилия должны быть направлены на обобщение и совместимость, где это возможно, существующих информационных баз данных.

(6) Параграф 3 касается требований, предъявляемых к данным или информации, которые не готовы для передачи запрашиваемому их государству. В этих случаях государство, о котором идет речь, должно приложить все свои усилия, чтобы удовлетворить запрос. Оно должно действовать благожелательно и в духе сотрудничества в процессе передачи данных или информации запрашиваемому ее государству с водоносным слоем. При отсутствии договоренности по параграфу 3, тем не менее, они обязаны приложить все свои усилия, чтобы удовлетворить запрос. Государство, которому делается запрос, может определить условия своего согласия требованием оплаты запрашиваемым государством сбора и, если возможно, обработки данных по приемлемым ценам. Выражение «где уместно» используется для того, чтобы обеспечить гибкость, которая необходима по нескольким причинам. В некоторых случаях может не потребоваться обработка данных и информации для использования их другим государством. В других случаях, такая обработка может потребоваться, чтобы гарантировать, что материал пригоден для использования другим государством, но это может повлечь за собой непомерные накладные расходы для государства, предоставляющего материал.

Статья 9. Двусторонние и региональные договора и меры

С целью управления определенным водоносным слоем или системой слоев, государствам с водоносным слоем предлагается заключить двусторонние или региональные договора или участвовать в мероприятиях друг друга. Такие договора или меры должны касаться водоносного слоя или системы слоев, или какой-либо части их, или определенного проекта, программы или утилизации, исключая ущерб, наносимый до определенной степени договором или мерами, использованию воды в водоносном слое или системе водоносных слоев одному или нескольким государствам без выраженного ими согласия.

Комментарий

(1) Нужно особо подчеркнуть значение двусторонних и региональных договоров и мероприятий, которые принимают в расчет исторические, политические, социальные и экономические характеристики региона и конкретного трансграничного водоносного слоя. Поэтому статья была помещена в Части II, посвященной основным положениям. Первое предложение статьи призывает государства с водоносным слоем к сотрудничеству между собой и поощряет их к заключению двусторонних или региональных договоров или к осуществлению мер с целью управления конкретным водоносным слоем. Концепция оставления вопроса за группой государств с водоносным слоем, заинтересованных в определенном водоносном слое, основана на принципах, которые представлены в Конвенции ООН по морскому законодательству²⁴. Она соответствует также «договорам по водным объектам», о которых говорится в статье 3 Конвенции по водным объектам от 1997 года. В случае с поверхностными водными объектами, заключено множество двусторонних и региональных договоров. В случае с водоносными слоями, международные коллективные меры все еще находятся на зародышевой стадии и схема сотрудничества должна быть разработана надлежащим образом. Поэтому термин «мероприятия/меры» используется в дополнение к «договорам/соглашениям».

(2) Статья также предусматривает равные возможности для участия в такого рода договорах и мероприятиях для заинтересованных государств. Такие договора или меры могут рассматриваться в отношении водоносного слоя или системы слоев, или какой-либо их части, или определенного проекта, программы или утилизации. Когда договор или мероприятие касается всего водоносного слоя или системы слоев, все государства, за редким исключением, совместно использующие один и тот же водоносный слой или систему слоев, должны быть включены в него. С одной стороны, когда договор или мероприятие предназначены для какой-то части водоносного слоя или для определенного проекта, лишь несколько государств, совместно использующих один и тот же водоносный слой, участвуют в договоре. Так или иначе, второе предложение обязывает государства с водоносным слоем не заключать договор или предпринимать меры, которые могли бы нанести ущерб до определенной степени положению не вошедших в договор государств, имеющих отношение к водоносному слою, без выра-

²⁴ UNCLOS, статья 118 (Сотрудничество государств по сохранению и управлению живыми ресурсами открытых морей) и статья 197 (Сотрудничество на глобальной и региональной основе).

женного ими согласия. Это не означает наложения вето на те государства. Определение значительного неблагоприятного эффекта для не вошедших в договор государств, имеющих отношение к водоносному слою, должно проводиться только от случая к случаю.

ЧАСТЬ III. ЗАЩИТА, ОХРАНА И УПРАВЛЕНИЕ

Статья 10. Охрана и защита экосистем

Государства, имеющие отношение к водоносному слою, должны предпринимать все необходимые меры для защиты и охраны экосистем в рамках, или находящихся под воздействием, их трансграничных водоносных слоев или системы слоев, включая меры, которые гарантируют, что качество и количество вод, аккумулированных в водоносном слое или системе слоев, а также расходуемых в зонах разгрузки, является достаточным для охраны и защиты таких экосистем.

Комментарий

(1) Статья 10 предваряет Часть III формулированием основного обязательства по защите и охране экосистем внутри водоносного слоя и также экосистем, находящихся под его воздействием, и зависящих от него, посредством обеспечения адекватного качества и достаточного количества расхода воды. Подобно статье 192 Конвенции ООН по морскому законодательству и статье 20 Конвенции по водным объектам от 1997 года, статья 10 содержит обязательства как по охране, так и по защите. Эти обязательства относятся к «экосистемам» внутри и за пределами трансграничных водоносных слоев. Под «экосистемой» подразумевается экологическая единица, состоящая из живых и не-живых элементов, которые являются независимыми и функционируют как общность. Внешнее воздействие, оказывая влияние на один элемент экосистемы, может повлечь за собой реакцию среди остальных элементов и может нарушить равновесие всей экосистемы, приводя к ухудшению или нарушению способности экосистемы функционировать в качестве системы жизнеобеспечения.

(2) Существуют определенные различия в методах охраны и защиты экосистемы внутри водоносного слоя и вне его границ, но зависящих от этого водоносного слоя. Охрана и защита водных экосистем внутри водоносного слоя помогает обеспечить их непрерывную жизнестойкость в качестве системы жизнеобеспечения. Охрана и защита качества и количества воды, поступающей в зону разгрузки, оказывает огромное влияние на экосистемы за пределами водоносного слоя, такие как оазисы и озера. Охрана и защита экосистем в зоне питания и разгрузки государствами, не имеющими отношения к водоносному слою, попадает под действие статьи 11, параграфа 2.

(3) Обязанность «защищать» экосистемы требует от государств, имеющих водоносный слой, не наносить экосистеме ущерба или вреда. Обязанность «охранять» экосистемы применяется обычно к пресноводным экосистемам, которые находятся в первозданном виде или в неповрежденном состоянии. Необходимо поддерживать, насколько это возможно, естественное состояние таких экосистем. Вместе, защита и

охрана водных экосистем помогают обеспечить их непрерывную жизнестойкость в качестве систем жизнеобеспечения.

(4) Обязанность государств предпринимать «все необходимые меры» ограничивается защитой экосистем, имеющих отношение к рассматриваемой области. Это позволяет государствам быть более гибкими в выполнении их обязанностей согласно этому положению документа. Особенно было отмечено, что могут существовать случаи, в которых изменение экосистемы некоторым существенным образом может быть оправдано другими соображениями, включающими запланированное использование водоносного слоя в соответствии с проектом статей.

(5) В практике государств и работе международных организаций существует достаточное количество прецедентов обязательства, описанного в статье 10. Договор государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) об охране природы и природных ресурсов (1985 г.) предусматривает охрану биологических видов и экосистем и охрану экологических процессов²⁵. Конвенция по охране трансграничных водных объектов и международных озер (Хельсинская конвенция 1992 г.) определяет обязанность «гарантировать охрану и, если необходимо, восстановление экосистем». Протокол по воде и здоровью к Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водных объектов и международных озер (Лондонский протокол, 1999 г.) предусматривает обязательство «предпринимать все необходимые меры в целях обеспечения ... эффективной защиты водных ресурсов, используемых в качестве источников питьевой воды, и связанных с ними водных экосистем, от загрязнения по другим причинам». Трехстороннее временное соглашение между Республикой Мозамбик, Южно-Африканской Республикой и Королевством Свазиленд о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию водных ресурсов Инкомати и водных объектов Мапуто (2002 г.) предусматривает, что: «Стороны обязаны в индивидуальном порядке и, если необходимо, совместно, предпринимать все меры для охраны и защиты экосистем водных объектов Инкомати и Мапуто». Протокол по устойчивому развитию бассейна озера Виктория (2003 г.) предусматривает обязанность предпринимать все надлежащие меры в индивидуальном порядке или совместно, и где можно, с участием всех заинтересованных лиц для защиты и охраны и, где необходимо, для восстановления бассейна и его экосистем.

Статья 11. Зоны пополнения и разгрузки воды

1. Государства с водоносным слоем должны определить зоны пополнения и разгрузки воды трансграничных водоносных слоев или систем водоносных слоев, находящиеся на их территории. Они должны принимать соответствующие меры с целью предотвращения и уменьшения губительного воздействия на процессы пополнения и разгрузки воды.

2. Все государства, на территории которых расположены зоны пополнения и разгрузки воды, полностью или частично и государства, не имеющие на своей территории водоносного слоя или систем водоносных слоев, должны сотрудничать с государствами с водоносным слоем с

²⁵ Договор государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) об охране природы и природных ресурсов (1985 г.).

целью защиты водоносных слоев или систем водоносных слоев и соответствующих экосистем.

Комментарии

(1) Специалисты по грунтовым водам объясняют важность принимаемых необходимых мер для защиты и сохранения зон пополнения и разгрузки воды с целью обеспечения соответствующего функционирования водоносного слоя. Поддержка нормального процесса пополнения и разгрузки воды необходима для соответствующего функционирования водоносного слоя. В соответствии с определением «водоносный слой» в пункте (а) проекта статьи 2 зоны пополнения и разгрузки воды расположены вне водоносных слоев. Таким образом, такие зоны должны регулироваться в отдельном проекте статьи. В пункте 1 обозначены обязательства государств с водоносным слоем касательно защиты зон пополнения и разгрузки воды, которые находятся на их территории. Существуют две фазы реализации этих обязательств. Во-первых, определить зоны пополнения и разгрузки воды, а во-вторых, принять соответствующие меры по предотвращению и/или уменьшения губительного влияния на процессы пополнения и разгрузки воды. С того момента как будут определены зоны пополнения и разгрузки воды и поскольку они расположены на территории рассматриваемых государств с водоносным слоем, эти государства обязаны принимать соответствующие меры для минимизации губительного влияния на процессы пополнения и разгрузки воды. Такие меры играют главнейшую роль в защите и сохранении водоносного слоя. Отмечено, что жизненно важно принимать все меры в зонах пополнения вод по предотвращению попадания загрязняющих веществ в водоносный слой. Однако, обязательство по защите зон пополнения вод от загрязнения водоносного слоя обозначено в проекте статьи 12, в которой конкретно рассматриваются проблемы загрязнения.

(2) В пункте 2 говорится о том, что зоны пополнения или разгрузки воды конкретного трансграничного водоносного слоя расположены на территории государства, не относящегося к государствам с водоносным слоем, которые совместно используют данный трансграничный водоносный слой. Учитывая важность процесса пополнения и разгрузки воды, государства, не имеющие водоносный слой, на территории которых расположена зона пополнения и разгрузки воды, должны сотрудничать с государствами с водоносным слоем для защиты водоносного слоя и соответствующей экосистемы. В этом отношении необходимо напомнить, что на сами государства с водоносным слоем возложено обязательство по сотрудничеству в проекте статьи 7.

Статья 12. Предотвращение, сокращение и борьба с загрязнением

Учитывая, что пополнение рассматриваемых вод также может являться источником заражения и может причинить значительный вред другим государствам с водоносным слоем, государства с водоносным слоем должны по отдельности или, где возможно, совместно предотвращать, сокращать и бороться с загрязнением их трансграничных водоносных слоев или систем водоносных слоев. Государства с водоносным

слоем должны применять предусмотрительный подход с точки зрения изменяемости природных условий и объема трансграничного водоносного слоя или системы водоносных слоев и ее восприимчивости к загрязнению.

Комментарии

(1) В проекте статьи 12 изложено общее обязательство государств с водоносным слоем предотвращать, сокращать и бороться с загрязнением их трансграничных водоносных слоев, что может причинить значительный вред другим государствам с водоносным слоем. Вред – это действия, которые могут причиняться по отношению к другим государствам с водоносным слоем через трансграничные водоносные слои и окружающую среду водоносных слоев. Имеющая здесь место проблема – это, главным образом, качество воды, содержащейся в этих водоносных слоях. Данное положение – это конкретное применение общих принципов, содержащихся в проекте статей 4 и 6.

(2) Некоторые трансграничные водоносные слои уже загрязнены в различной степени, другие же еще нет. С точки зрения дел данного государства, в проекте статьи 12 используется формула «предотвратить, сократить и бороться» по отношению к загрязнению. Данное выражение используется в Конвенции ООН от 1982 г. о водном законодательстве в связи с загрязнением морской среды и в Конвенции о водных объектах от 1997 г. Схожая ситуация наблюдается и касательно загрязнения морской среды и международных водных объектов. Обязательство «предотвращать» касается новых загрязнений, в то время как обязательства «сокращать» и «бороться» касаются существующих загрязнений. Как и с обязательством «охранять» экосистемы в рамках проекта статьи 10, обязательство «предотвращать ... загрязнение ..., что может причинить значительный вред» включает обязанность проявлять должную заботу касательно предотвращения угрозы причинения такого вреда. Это обязательство выражается словами «может причинить». В требовании, чтобы государства с водоносным слоем «сокращали и боролись» с существующим загрязнением, отражаются действия государств. Требование, чтобы существующее загрязнение, причиняющее такой вред, было немедленно прекращено, в некоторых случаях могло привести к чрезвычайным трудностям, особенно там, где вред для государства, с территории которого берет начало данный водоносный слой, был крайне непропорциональным по отношению к пользе, которую получило бы государство с водоносным слоем, которому причинили такой вред. С другой стороны, неспособность государства с водоносным слоем, с территории которого берет начало данный водоносный слой, проявлять должную заботу касательно сокращения загрязнения до приемлемого уровня дало бы право государству, которому причинен вред, заявить, что государство, с территории которого берет начало данный водоносный слой, нарушило свое обязательство по данному вопросу.

(3) Проект статьи обязывает, чтобы рассматриваемые меры должны быть приняты «по отдельности и, где возможно, совместно». Обязательство по принятию совместных действий выводится из определенных общих обязательств, содержащихся в проекте статьи 7, в частности, в пункте 2 этой статьи.

(4) Обязательства по предотвращению, сокращению и борьбе касаются проблемы загрязнения, «что может причинить значительный вред другим государствам с водоносным слоем». Проблема загрязнения ниже порогового уровня может не по-

падать под настоящую статью, но в зависимости от обстоятельств, может быть охвачена в проекте статьи 10.

(5) Второе предложение данного проекта статьи обязывает государства с водоносным слоем применять «предусмотрительный подход». Учитывая уязвимость и изменчивость водоносных слоев с научной точки зрения, предусмотрительный подход просто необходим. Комиссия хорошо знала, что точки зрения касательно концепции «предусмотрительного подхода» отличаются от «предусмотрительного принципа». Комиссией было решено выбрать термин «предусмотрительный подход» при условии, что два понятия практически подразумевают одно и то же в случаях, когда применяются добросовестно и это являлось наименее спорной формулировкой. Правда, существуют несколько региональных договоров, в которых «предусмотрительный принцип» отчетливо упоминается²⁶. Что касается всемирных договоров или конвенций, то в них используются разные формулировки, такие как «предусмотрительный подход» и «меры предосторожности»²⁷.

Статья 13. Мониторинг

1. Государства с водоносным слоем должны проводить мониторинг своих трансграничных водоносных слоев или систем водоносных слоев. Они должны, по возможности, проводить мониторинг совместно с другими государствами с водоносным слоем и, когда нужно, в сотрудничестве с компетентными международными организациями. Там, где мониторинг не может быть проведен совместно, государства с водоносным слоем должны обмениваться полученными данными между собой.

2. Государства с водоносным слоем должны использовать согласованные или гармонизированные стандарты и методологию для проведения мониторинга своих трансграничных водоносных слоев или систем

²⁶ Конвенция по охране морской среды Северо-восточной Атлантики (Конвенция OSPAR 1992 г.), ILM, том 32 (1993 г.), с. 1032, Конвенция по охране морской среды зоны Черного моря (1992 г.), ООН, Бюллетень морского законодательства, №22 (1993 г.), с. 54, Конвенция по охране морской среды и прибрежного района Средиземного моря, ЮНЕП, Отобранные многосторонние договора ... с. 448, с внесенными поправками в 1995 г., Конвенция по охране и использованию трансграничных водных объектов и международных озер (Хельсинская конвенция 1992 г.), ILM, том 32 (1992 г.), с. 1312, Договор о создании Европейского Сообщества и Конвенция по запрету импорта в Африку и Контроль за трансграничным перемещением и управлением опасными отходами в Африке (Бамако Конвенция, 1991 г.), ILM, том 30 (1991 г.), с. 773, Протокол по воде и здоровью к Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водных объектов и международных озер, (Лондонский Протокол, 1999 г.), Документ ООН MP.WAT/2000/1, Рамочная конвенция по охране и устойчивому развитию Карпат (2003 г.), Документ ООН ЕЭК/СЕР 104, Конвенция по сотрудничеству для охраны и устойчивого использования реки Дунай (1994 г.), O.J.L.342, 12.12.1997, с. 19, Конвенция по охране Рейна (1999 г.), O.J.L.289, 16.11.2000, с. 31, Конвенция по устойчивому развитию озера Танганьика (2003 г.), FAOLEX (правовая база данных ФАО он-лайн) и Протокол по устойчивому развитию бассейна озера Виктория (2003 г.), FAOLEX (правовая база данных ФАО он-лайн).

²⁷ Например, Протокол 1996 г. к Конвенции по предотвращению загрязнения морской среды путем сливания отходов и других веществ (Лондонский Протокол, 1996 г.), ILM, том 36 (1997 г.), с. 7, и Соглашение для исполнения положений Конвенции ООН по морскому законодательству от 10 декабря 1982 г., касающихся Охраны и управления рассеянных запасов рыбы и сильно мигрирующих рыб (1995 г.), ООН, Серии договоров, том 2167, с. 3, используют выражение «предусмотрительный подход». Рамочная Конвенция ООН по изменению климата (1992 г.), ILM, том 31(1992 г.), с. 851 предусматривает обязательство по принятию «мер предосторожности».

водоносных слоев. Они должны определить основные параметры, которые они будут проверять, основываясь на согласованную концептуальную модель водоносных слоев или систем водоносных слоев. Эти параметры должны включать параметры по состоянию водоносных слоев или систем водоносных слоев, как перечислено в проекте статьи 8, пункт 1, а также по использованию водоносных слоев или систем водоносных слоев.

Комментарии

(1) Проект статьи 13 касается государств с водоносным слоем и служит как предшественник к проекту статьи 14 по управлению. Большинство специалистов по грунтовым водам (ученые и администраторы) указывают, что мониторинг обязателен для правильного менеджмента трансграничными водоносными слоями. На практике мониторинг обычно инициируется по отдельности данными государствами, а также во многих случаях местным правительством и позже проводится совместными усилиями с соседними государствами. Тем не менее, эксперты согласны, что только совместный мониторинг на основе согласованной концептуальной модели водоносного слоя является полным и идеальным мониторингом. Там, где это сделать невозможно, важно, чтобы государства с водоносным слоем обменивались данными по мониторинговой деятельности.

(2) В пункте 1 приведены общее обязательство по мониторингу и последовательность данной мониторинговой деятельности либо совместно, либо по отдельности. Цели мониторинга следующие: (а) уточнить состояние и использование конкретного трансграничного водоносного слоя для того, чтобы принять эффективные меры по его охране, сохранению и управлению; и (б) поддерживать регулярное наблюдение за ним для того, чтобы получать информацию о любых изменениях и повреждениях на ранней стадии. Мониторинг должен охватывать не только состояние водоносного слоя, но также и такое использование водоносного слоя как водозабор и искусственное пополнение вод. Эффективный мониторинг путем международного сотрудничества также будет способствовать дальнейшему развитию научных знаний о трансграничных водоносных слоях. Значение мониторинга широко признается во многих международных документах, например, Устав по управлению грунтовыми водами 1989 г.²⁸ и Руководство по мониторингу и оценке грунтовых вод 2000 г.²⁹, оба подготовленные Экономической Комиссией Европы; Конвенция по охране и использованию трансграничных водных объектов и межгосударственных озер (Хельсинкская Конвенция 1992 г.); и Африканская Конвенция об охране природы и природных ресурсов (Конвенция Мапуту 2003 г.).

(3) Существуют различные международные документы, которые предусматривают совместный мониторинг конкретного трансграничного водоносного слоя. Пример дается в Программе по развитию региональной стратегии использования системы водоносных слоев Нубийского песчаника (АСНП), созданной в 2000 г. Одним из соглашений для выполнения этой программы является Техническое задание

²⁸ Был принят ЕЭК в 1989 г. См. E/ECE/1197, ECE/ENVWA/12.

²⁹ Они были спроектированы Специальной комиссией ООН/ЕЭК по мониторингу и оценке согласно Конвенции по охране и использованию трансграничных водных объектов и международных озер (Хельсинки, 1992 г.) и были одобрены сторонами к Конвенции в марте 2000 г.

по мониторингу и обмену данными. В Рамочной Конвенции об охране и устойчивом развитии Карпат (2003 г.) предусмотрено обязательство проводить политику, направленную на совместные или дополнительные программы по мониторингу, включая систематический мониторинг состояния окружающей среды. В Конвенции о сотрудничестве по охране и экологически рациональному использованию реки Дунай (1994 г.) предусмотрено не только обязательство согласовывать индивидуальный мониторинг, но также и обязательство разрабатывать и осуществлять совместные программы по мониторингу состояния на территории бассейна Дуная касательно качества и количества воды, отложений и речной экосистемы. В Директиве ЕС 2000/60/ЕС сказано, что «Государства-члены должны обеспечить создание программ по мониторингу состояния воды с целью проведения конкретного и всестороннего обзора состояния воды в районе каждого речного бассейна».

(4) Поскольку государства с водоносным слоем могут быть согласны создать подобный совместный механизм, то это является наиболее эффективным подходом. Однако, существует много случаев, когда государства с водоносным слоем еще не начали никаких консультаций и еще не достигли договоренности по созданию совместного механизма. Даже в таких случаях они, по крайней мере, обязаны проводить индивидуальный мониторинг и обмениваться результатами с другими государствами с водоносным слоем. В Африканской Конвенции об охране природы и природных ресурсов (2003 г.) сказано, что обязательство каждой стороны проводить мониторинг состояния их природных ресурсов, а также воздействие опытно-конструкторских работ и проектов на эти ресурсы. В Конвенцию по устойчивому развитию озера Танганьика (2003 г.) включено обязательство по проведению мониторинга с целью предотвращения загрязнения и борьбы с ним. В Протоколе по устойчивому развитию бассейна озера Виктория (2003 г.) предусмотрено обязательство по проведению мониторинга, которое нормативно и согласовано принято отдельными государствами.

(5) Проект статьи 13 также связан с проектом статьи 8 по регулярному обмену данными и информацией. Для осуществления обязательства по регулярному обмену данными и информацией необходим эффективный мониторинг. Тем не менее, данные и информация, указанные в статье 8, ограничены только тем, что касается состояния водоносного слоя. Параграф 2 более конкретно касается модальности и параметров проведения мониторинга. В нем приведены реквизиты обязательств государств с водоносным слоем по проведению эффективного мониторинга, т.е. соглашение или гармонизация норм и методологии проведения мониторинга. Важно, чтобы государства с водоносным слоем договорились о нормах и методологии, которые должны применяться при проведении мониторинга, или о методе, который согласовывал бы их разные нормы и методологии в общий показатель для проведения мониторинга. Без такого соглашения или гармонизации собранные данные не были бы полезны. До того как государство сможет использовать данные, собранные другими государствами, оно, прежде всего, должно понимать когда, где, что, почему и как эти данные были собраны. С такими «метаданными» (данные о данных) государство может независимо оценивать качество этих наборов данных и, если они хоть немного отвечают нормам, предъявляемым к данным, государство может подавать имеющиеся согласованные данные и интерпретировать совместную базу данных. В случае с Франко-Швейцарской Комиссией по Женевскому водоносному слою две стороны установили друг с другом нормы для данных и со временем и с практикой достигли уровня согласованных данных, которые были совместимы. Государства с водоносным слоем также должны договориться о концептуальной модели конкретного во-

доносного слоя для того, чтобы они смогли отобразить ключевые параметры, по которым будет проводиться мониторинг. Существуют два вида концептуальных моделей. Одна из них – это физическая материнская порода, а другая – гидродинамическая модель. Государства с водоносным слоем в начале могут договориться о модели, а потом изменить ее в виду того, что они накапливают все больше знаний о водоносном слое в результате проведения мониторинга. В ключевые параметры, по которым надо проводить мониторинг, входит состояние водоносного слоя и утилизация данного водоносного слоя. Данные по состоянию водоносного слоя касаются площади, геометрических размеров, траектории движения, распределения гидростатического давления, объема стока, гидрохимии и т.д. и равнозначны сферам, перечисленным в пункте 1 проекта статьи 8.

(6) В Предварительном коллективном договоре между Республикой Мозамбик, Южно-Африканской Республикой и Королевством Свазиленд о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию водных ресурсов Инкомати и водных объектов Мапуто (2002 г.) определено обязательство каждой из сторон по созданию совместимых систем мониторинга, методики и техники, осуществлению регулярных мониторинговых программ, включая биологические и химические аспекты водных объектов Инкомати и Мапуто, и предоставлению отчетов время от времени Трехсторонней Постоянной Технической Комиссией (ТПТК) о состоянии и направлении совместного водоносного слоя, морской и речной экосистем касательно качества воды упомянутых водных объектов. Рамочное соглашение по бассейну реки Савва (2002 г.) предусматривает обязательство сторон по согласованному созданию методологии для проведения постоянного мониторинга за реализацией данного соглашения и деятельности на основе этого соглашения.

(7) В то время как общие обязательства обязательны для исполнения, то для достижения соответствия с основными обязательствами все еще рекомендуется модельность для того, чтобы способствовать согласию государств. Также отмечено, что водоносные слои, на которых надо проводить мониторинг, в настоящее время утилизируются.

Статья 14. Управление

Государства с водоносными слоями должны разработать и внедрить планы по соответствующему управлению своими трансграничными водоносными слоями или системами водоносных слоев. Они должны, по требованию любого из государств, проводить консультации относительно управления трансграничным водоносным слоем или системы водоносных слоев. Должен быть создан механизм совместного управления.

Комментарии

(1) В проекте статьи 14 изложено обязательство государств с водоносными слоями разработать и внедрить планы по соответствующему управлению своими трансграничными водоносными слоями. Принимая во внимание владение водоносным слоем государством, на чьей территории оно находится, и необходимость сотрудничества между государствами с водоносными слоями, в проекте данной статьи

представлены два вида обязательств: первое обязательство каждого государства с водоносными слоями - составить свой план касательно своего водоносного слоя и внедрить его; и второе обязательство – проводить консультации с другими государствами с водоносными слоями по требованию любого из последних государств.

(2) В пункте 2 статьи 24 Конвенции о водных объектах 1997 г. сказано, что «к управлению относятся, в частности: (а) планирование устойчивого развития международного водного объекта и предусмотрение реализации любых одобренных планов; и (б) иначе продвижение рациональной и оптимальной утилизации, охраны и контроля над водными объектами». Точно такое же определение принято в Пересмотренном протоколе по совместному использованию водных объектов в сообществе по Южно-Африканскому развитию (ЮАСР) (2000 г.). Этот протокол вступил в силу в 2003 г. Такое определение может быть использовано в настоящем предмете с соответствующими изменениями, принимая во внимание проект статьи 4.

(3) Правила касательно управления трансграничными водоносными слоями представлены в Части 2. Обязательства по их объективной и обоснованной утилизации, не нанесению вреда другим государствам с водоносными слоями и сотрудничеству с другими государствами с водоносными слоями являются основой правильного управления трансграничными водоносными слоями. Термин «управление» охватывает ряд мер, которые должны быть приняты для получения максимального долгосрочного эффекта, полученного от утилизации водоносных слоев. Туда также входят охрана и сохранение трансграничных водоносных слоев.

(4) Понятно, что принципы, представленные в проекте настоящей статьи, направлены на предоставление структуры, предназначенной помочь государствам в разработке планов по управлению водоносными слоями. Консультации между государствами с водоносными слоями являются обязательной составляющей процесса управления. Совместное управление водоносными слоями имеет большое значение и должно осуществляться везде, где приемлемо и возможно.

(5) В Конвенции об охране и использовании трансграничных водных объектов и межгосударственных озер (Хельсинская Конвенция 1992 г.) предусматривается обязательство по управлению водными ресурсами «так, чтобы потребности настоящего поколения удовлетворялись без риска для потребностей будущего поколения». В Протоколе к данной Конвенции (Лондонский Протокол 1999 г.) далее уточняются элементы, которые должны учитываться для управления водой. В Конвенции об охране и устойчивому развитию Карпат (2003 г.) изложено обязательство по «управлению бассейном реки». В Африканской Конвенции о сохранении природы и природных ресурсов (2003 г.) предусматривается обязательство «управлять своими водными ресурсами так, чтобы поддерживать их на самых высоких, по возможности, количественном и качественном уровнях».

(6) Есть несколько примеров, в которых для управления конкретным водным режимом создан региональный институт или механизм. В Пересмотренном протоколе по совместному использованию водных объектов в сообществе по Южно-Африканскому развитию (ЮАСР) (2000 г.) «предпринимаются попытки по продвижению и содействию подписанию договоров о совместном пользовании водных объектов и создании Института совместного пользования водными объектами». В Рамочном соглашении о бассейне реки Савва (2002 г.) предусмотрено обязательство «сотрудничать с целью создания устойчивого управления водой». В ней также излагается обязательство «разрабатывать совместный и/или комплексный план по управлению водными ресурсами бассейна реки Савва...». В Конвенции об устойчивом

развитии озера Танганьика (2003 г.) изложено обязательство по управлению природными ресурсами озера Танганьика и говорится о создании Управление озера Танганьика. Одна из функций управления – продвигать и представлять общие интересы стран-участниц договора в вопросах, касающихся управления озера Танганьика и его бассейна. В Протоколе об устойчивом развитии бассейна озера Виктория (2003 г.) предусматриваются обязательства сторон и Комиссии, созданной в рамках этого протокола касательно планов управления по сохранению и экологически рациональной утилизации ресурсов бассейна.

Статья 15. Запланированная деятельность

1. Когда у государства есть разумное основание для предположения, что конкретная планируемая работа на его территории может повлиять на трансграничный водоносный слой или систему трансграничных слоев и, таким образом, может очень неблагоприятно повлиять на другое государство, оно должно, насколько возможно, оценить возможное влияние этой деятельности.

2. До того как государство внедрит или разрешит осуществление запланированной деятельности, которая может повлиять на трансграничный водоносный слой и систему водоносных слоев и, таким образом, может очень неблагоприятно повлиять на другое государство, оно должно своевременно уведомить об этом данное государство. Такое уведомление должно сопровождаться имеющимися техническими данными и информацией, включая оценку любого воздействия на окружающую среду, для того, чтобы предоставить уведомляемому государству возможность оценить возможное влияние запланированной деятельности.

3. Если уведомляющее и уведомляемое государства не придут к единому мнению относительно возможного влияния запланированной деятельности, они должны провести консультации и, если необходимо, вступить в переговоры, чтобы справедливо решить данную ситуацию. Они могут использовать независимые учреждения по установлению фактов, чтобы провести объективную оценку влияния запланированной деятельности.

Комментарии

(1) Напомним, что в Конвенции по водным объектам от 1997 г. есть 9 статей с детальными положениями по запланированной деятельности на основе практики государства. Для сравнения, в проекте данной статьи используется минималистский подход в связи с недостатком опыта государства по отношению к водоносным слоям. Проект статьи касается любого государства, у которого есть разумные основания для предположения, что запланированная деятельность на его территории может подействовать на трансграничный слой и поэтому причинить значительный вред дру-

гому государству. Таким образом, положение касается не только государств с водоносным слоем.

(2) Деятельность, которая должна регулироваться в проекте данной статьи, может проводиться либо государствами, их вспомогательными органами, либо частными предприятиями. В проекте данной статьи излагается последовательность действий или процедур, которые могут предполагаться. В параграфе 1 излагается минимум обязательств государства для проведения предварительной оценки потенциального воздействия запланированной деятельности. Государство должно провести оценку потенциального воздействия запланированной деятельности только тогда, когда есть разумные основания для предупреждения возможного неблагоприятного воздействия. Тем не менее, государство не связано данным обязательством, если оценка не целесообразна. Запланированная деятельность включает не только утилизацию трансграничных водоносных слоев, но также и другую деятельность, которая влияет или возможно влияет на эти водоносные слои.

(3) Обязательство по проведению оценки государством, которое планирует деятельность, приведено в широком выборе договоров и конвенций. Например, в Договоре Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) по защите природы и природных ресурсов (1985 г.) изложено обязательство «попытаться провести оценку воздействия на окружающую среду до того, как начать любую деятельность, которая может создать большой риск влияния на окружающую среду или природные ресурсы другого участника договора или на окружающую среду или природные ресурсы вне национальной юрисдикции». В Африканской конвенции по охране природы и природных ресурсов (2003 г.) предусмотрено обязательство «обеспечить, чтобы политика, планы, программы, стратегии, проекты и деятельность, которые, вероятнее всего, влияют на природные ресурсы, экосистемы и окружающую среду в целом, являются предметом для проведения компетентной оценки на возможно самых ранних этапах». В Договоре о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию воды в испано-португальских гидрографических бассейнах (1998 г.) сказано, что «стороны должны принять необходимые положения, чтобы обеспечить, чтобы проекты и деятельность, охваченные данным Договором, которые из-за своих природных условий, площади и географического положения, должны быть подлежать оценке трансграничного воздействия и оценены до принятия».

(4) Значение оценки влияния на окружающую среду также оговорено в документах, подготовленных ООН. Например, в Уставе по управлению грунтовыми водами (1989 г.), подготовленный Экономической комиссией ООН для стран Европы, сказано, что «Все проекты в любом секторе экономики, которые могут неблагоприятно воздействовать на водоносные слои, должны быть подвержены процедуре оценивания, направленной на оценивание возможного влияния проекта на водный режим и/или качество ресурсов грунтовых вод, особое внимание должно быть уделено важной роли, которую играют грунтовые воды в экологической системе». В Главе 18 по охране качества и запасов пресноводных ресурсов: применение интегрированных подходов к развитию, управлению использованию водных ресурсов» (1992 г.) Повестки дня на 21 век, предложено, чтобы все государства внедрили «Обязательную оценку влияния на окружающую среду всех крупных проектов по развитию водных ресурсов, потенциально наносящих вред качеству воды и водным экосистемам».

(5) Результаты оценки способствуют качественному планированию деятельности. Они также создают основу для дальнейших процедур в параграфах 2 и 3. В этих параграфах определяется процессуальная структура, созданная во избежание

разногласий в отношении планируемой деятельности. Когда будет оценка потенциального влияния планируемой деятельности, проведенная в соответствии с параграфом 1, это покажет, что такая деятельность может нанести вред трансграничным водоносным слоям и что она также может нанести вред другим государствам, государство, планирующее действия, обязано согласно параграфу 2 уведомить заинтересованные государства о своем решении. Так, своевременное уведомление должно сопровождаться имеющимися техническими данными и информацией, включая оценку влияния на окружающую среду, и обеспечить возможно затронутые государства необходимой информацией для проведения их собственной оценки возможного влияния планируемой деятельности.

(6) Если информация и оценка, предоставленные уведомляющим государством, удовлетворяют уведомляемые государства, то у этих государств есть все основания, чтобы рассмотреть планируемую деятельность. С другой стороны, если они не согласны с оценкой влияния планируемой деятельности, то они обязаны попытаться объективно разрешить ситуацию в соответствии с параграфом 3. Общее понимание заинтересованными государствами возможного влияния является непременным условием для разрешения такой ситуации. Для этого в проекте данной статьи предусматривается проведение консультаций и, если необходимо, переговоров или независимое установление фактов, чтобы справедливо разрешить конкретную ситуацию. В Статье 33 Конвенции по водным объектам от 1997 г. предусматривается обязательное право прибегнуть к установлению фактов. Возможно, до сих пор не существует прецедентов использования данного обязательства по грунтовым водам. Соответственно, дополнительная ссылка на такие механизмы установления фактов обеспечена. Недостаток четких детальных процедур не должен толковаться как разрешение какого-либо действия, которое аннулировало бы цель проекта данной статьи. Например, государства обязаны воздержаться, по требованию, от осуществления или разрешения на осуществление планируемой деятельности в период проведения консультаций и переговоров. Государства должны действовать честно.

(7) Процедура, предусмотренная в проекте данной статьи, начинает действовать при условии, что планируемая деятельность может иметь «очень неблагоприятное влияние» на другие государства. Рамки этого «очень неблагоприятного влияния» условны и предварительны и ниже рамок «значительного вреда» в проекте статьи 6.

ЧАСТЬ IV. ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 16. Техническое сотрудничество с развивающимися странами

Государства должны, непосредственно или через компетентные международные организации, содействовать научному, образовательному, техническому, юридическому и другого рода сотрудничеству с развивающимися странами с целью защиты и управления трансграничными водоносными слоями и систем водоносных слоев, включая, в частности:

(a) усиливать наращивание их потенциала в научной, технической и юридической областях;

(б) содействовать их участию в соответствующих международных программах;

(в) обеспечивать их необходимым оборудованием и средствами;

(г) увеличивать их потенциал для производства такого оборудования;

(д) советовать и разрабатывать средства для исследования, мониторинга, образования и других программ;

(е) советовать и разрабатывать средства для минимизации вредного воздействия основной деятельности, влияющей на трансграничный водоносный слой или систему водоносных слоев;

(ж) советовать по подготовке проведения оценки влияния на окружающую среду;

(з) поддерживать обмен техническими знаниями и опытом между развивающимися стран с точки зрения укрепления сотрудничества между ними в управлении трансграничного водоносного слоя или системы водоносных слоев.

Комментарии

(1) Проект статьи 16 касается технического сотрудничества с развивающимися странами. Стоит подчеркнуть, что в проекте данной статье термин «сотрудничество» был выбран вместо термина «содействие»; он лучше отображает двухсторонний процесс, необходимый для стимулирования стабильного роста в развивающихся странах. В соответствии с основной идеей проекта статьи 16, государства должны содействовать научному, техническому, образовательному, юридическому и другого рода сотрудничеству для охраны и управления трансграничными водоносными слоями. Они могут делать это напрямую или через компетентные международные организации. Правовое сотрудничество было включено во втором чтении. Понятно, что список деятельности в подпараграфах не является ни совокупным, ни полным. Перечисленные типы сотрудничества дают государствам некоторое право выбора для выполнения обязательства по содействию сотрудничеству в областях, приведенных в проекте статьи. Государства не должны участвовать в каждом из перечисленных типов сотрудничества, но они могут выбирать свои методы сотрудничества, включая даже те, которые не указаны в проекте статьи, например, такие как, финансовая помощь.

(2) Наука о грунтовых водах, гидрогеология, развивается быстрыми темпами. Такие новые и быстро развивающиеся научные знания, главным образом, принадлежат развитым странам, но все еще не очень распространяются многими развивающимися странами. Научное и техническое сотрудничество с развивающимися странами было обеспечено через компетентные международные организации. UNESCO-ИНР играет центральную роль в этой области и является мировой межправительственной научной программой системы Организации Объединенных Наций, которая может отвечать конкретным национальным и региональным потребностям и спросу. Региональные соглашения также успешно развиваются благодаря широкому разно-

образию помощи, предоставляемой компетентными международными организациями. Было бы неплохо предусмотреть обязательство для отдельных государств по содействию техническому и научному сотрудничеству. Чтобы подчеркнуть потребность в обучении, в подпараграфе (а) приведена более широкая концепция по усилению наращивания потенциала, а в подпараграфе (з) выделена необходимость в обеспечении поддержки для обмена техническими знаниями и опытом между развивающимися стран.

(3) Обязательство в проекте данной статьи является одной из модальностей сотрудничества между государствами, его источники можно найти в статье 202 (Научное и техническое содействие развивающимся странам) в Конвенции Организации Объединенных Наций 1982 г. по морскому законодательству. В Стокгольмской Декларации Конференции ООН по среде обитания человека (1972 г.) указано значение технологического содействия, как дополнения к внутренним усилиям по развитию, и особое внимание к развивающимся стран для развития и охраны окружающей среды (Принципы 9 и 12). В Рио Декларации по окружающей среде и развитию предполагаются общие, но дифференцированные ответственности, указанные в Принципе 7. В Принципе 9 этой же Декларации упоминается, что «государства должны сотрудничать для усиления наращивания внутреннего потенциала для устойчивого развития, повышая научное понимание путем обмена научными и технологическими знаниями, и повышая разработку, адаптацию, распространение и передачу технологий, включая новые и инновационные технологии.

(4) Элементы сотрудничества, оговоренного в проекте данной статьи, также упомянуты в нескольких соглашениях и договорах. В Конвенции по охране и использованию трансграничных водных объектов и международных озер (Хельсинская Конвенция 1992 г.) предусмотрено обязательство по взаимопомощи. В Протоколе по воде и здоровью к Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водных объектов и международных озер (Лондонский протокол 1999 г.), подчеркивает значение «образования и подготовки профессионального и технического персонала, который необходим для управления водными ресурсами и для работы с системами водоснабжения и водопроводно-канализационными системами» и значение «обновления и повышения знаний и опыта этих людей». В данном протоколе перечисляются аспекты, для которых нужна следующая международная поддержка для национальной деятельности: (а) подготовка планов по управлению водой на трансграничном, национальном и/или местных уровне и программ для улучшения водоснабжения и канализации; (б) улучшенное составление проектов, особенно проектов по инфраструктуре, во исполнение таких планов и программ для облегчения доступа к финансовым источникам; (в) эффективное выполнение таких проектов; (г) создание систем надзора и систем раннего предупреждения, планов на случай непредвиденных дополнительных обстоятельств и ответный потенциал по отношению к болезням, распространяющимся через воду; (д) подготовка необходимой законодательной базы необходимой для реализации данного Протокола; (е) обучение и подготовка ключевого профессионального и технического персонала; (ж) исследование и разработка экономически выгодных средств и методов для предотвращения, контроля и уменьшения болезней, распространяющихся через воду; (з) работа эффективных сетей для проведения мониторинга и оценки снабжения и качества водных услуг, и разработка интегрированных информационных систем и баз данных; (и) достижения гарантии качества для мониторинга деятельности, включая межлабораторное сравнение. Также отмечено, что в Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием (1994 г.) имеется особая статья относительно обязательств развитых стран-

участниц в статье 6. В ней перечисляются эти обязательства, и одним из них является «продвигать и облегчать доступ для задействованных стран-участниц, в особенности задействованных развивающихся стран-участниц, к соответствующим технологиям, знаниям и ноу-хау.

(5) Обязательство взаимного сотрудничества также приведено в региональных соглашениях. Одним из примеров является Африканская конвенция по охране природы и природных ресурсов (2003 г.), в которой изложено обязательство «поддерживать и укреплять сотрудничество с целью развития и использования, а также для доступа к экологически надежным технологиям и их передачи на взаимно согласованных условиях» и с той целью, чтобы «принимать законодательные и регулятивные меры, в которых предусмотрены, в том числе и материальные стимулы для импортирования разработок, передачи и использования экологически надежных технологий в частном и общественном секторах.

(6) Значение научного и технического содействия также упоминается в других декларациях, не имеющих обязательной юридической силы. В Плане действий Мар дель Плата, принятом на Конференции ООН по воде в 1977 г., указывается на отсутствие достаточных научных знаний о водных ресурсах. Что касается грунтовых вод, то рекомендуется, чтобы страны «(i) предлагали содействие в создании или укреплении сетей наблюдения для регистрации количественных и качественных характеристик ресурсов подземных вод; (ii) предлагали содействие в создании банков данных и в изучении исследований, систематизации пробелов в знаниях и разработке программ будущих исследований и предвидении; (iii) предлагали помощь, включая людские ресурсы и оборудование, чтобы предоставить передовые технологии, такие как геофизическая методика, ядерные технологии, математические модели и т.д.»³⁰

(7) В Главе 18 Повестки дня на 21 век, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (1992 г.), указано, что одной из четырех главных задач, которые должны быть выполнены, является «определить и укрепить или разработать, по требованию, особенно в развивающихся странах, соответствующие институциональные, правовые и финансовые механизмы для гарантии, что водная политика и ее осуществление являются катализатором для устойчивого социального развития и экономического роста».³¹ И в ней предлагается, чтобы «Все государства, в соответствии с их потенциалом и имеющимися ресурсами, через двустороннее или многостороннее сотрудничество, включая ООН и другие соответствующие организации, осуществляли следующую деятельность с целью улучшения интегрированного управления водными ресурсами: ...» соответствующее развитие и укрепление сотрудничества, включая механизмы, где можно, на всех рассматриваемых уровнях, а именно: ... (iv) на мировом уровне - четкое определение ответственностей, разделение труда и координации международных организаций и программ, включая содействие проведению обсуждений и обмену опытом в областях, связанных с управлением водными ресурсами».³² В ней также указывается, что одной из трех задач, которые должны быть выполнены одновременно для интеграции факторов качества воды в управление водными ресурсами, является «развитие людских ресурсов, т.е. ключ к наращиванию потенциала и необходимое условие для применения управления качеством воды».³³ В Плане внедрения Мирового саммита по устойчивому развитию

³⁰ План действий Мал дель Плата, 4, (б).

³¹ Повестка дня 21, 18.9 (г).

³² Повестка дня 21, 18.12.

³³ Повестка дня 21, 18.38 (в).

(2002 г.) также упоминается о техническом содействии.³⁴

Статья 17. Чрезвычайные ситуации

1. В контексте проекта настоящей статьи термин «экстренный случай» означает ситуацию, происходящую неожиданно по естественным причинам или из-за человеческого поведения, которая затрагивает трансграничный водоносный слой или систему водоносных слоев и представляет неизбежную угрозу причинения серьезного вреда государствам с водоносным слоем или другим государствам.

2. Государство, на территории которого происходит экстренный случай, должно:

(а) безотлагательно и посредством имеющихся в наличии самых быстрых мер предупредить другие потенциально затронутые государства и компетентные международные организации об экстренном случае;

(б) в сотрудничестве с потенциально затронутыми государствами и, где необходимо, компетентными международными организациями, немедленно принять все осуществимые меры, определённые обстоятельствами, для предотвращения, уменьшения и устранения любого вредного влияния экстренного случая.

3. В тех случаях, когда экстренный случай представляет угрозу жизненно важным потребностям человека, государства с водоносным слоем, несмотря на проекты статей 4 и 6, могут принять меры, которые абсолютно необходимы для удовлетворения этих потребностей.

4. Государства должны предоставить научное, техническое, материально-техническое и другого рода сотрудничество другим государствам, находящимся в экстренной ситуации. Сотрудничество может включать координацию международных действий в экстренной ситуации и коммуникаций, предоставляя аварийный персонал, аварийное оборудование и аварийные источники питания, научную и техническую экспертизу и гуманитарную помощь.

Комментарии

(1) Проект статьи 17 касается обязательств государств в ответ на фактические экстренные ситуации, влияющие на трансграничные водоносные слои. В Конвенции по водным объектам от 1997 года содержится похожее положение в статье 28. Что касается водоносных слоев, экстренные случаи могут быть не такими многочисленными и разрушительными, как в случае с водными объектами. Однако необходимо рассмотреть статью по этому аспекту с точки зрения, например, разрушительного цунами, произошедшего вдоль берегов Индийского Океана, которое явилось следст-

³⁴ План реализации Мирового Саммита по устойчивому развитию (2002 г.), IV, 25.

вием большого землетрясения, произошедшего в Банда Ачек в Индонезии в декабре 2004 года. Цунами или циклон может залить водоносный слой морской водой, или землетрясение может разрушить водоносный слой.

(2) В параграфе 1 даётся определение термину «экстренный случай» в контексте проекта статьи. В комментарии к параграфу 1 статьи 28 Конвенции по водным объектам от 1997 года объясняется, что в определении «экстренный случай» содержится определённое количество важных элементов и включено несколько примеров, которые предусмотрены для пояснения. Как определено, «экстренный случай» должен причинять или представлять неизбежную угрозу причинения «серьёзного вреда» другим государствам. Серьёзность нанесенного ущерба вместе с внезапностью происхождения экстренного случая оправдывает меры, требуемые в проекте данной статьи. Элемент «внезапности» является ключевым к применению проекта статьи. Тем не менее, он также включает случаи, которые могут быть предсказаны прогнозом погоды. Кроме того, он может включать медленно развивающиеся ситуации, включая те, которые происходят внезапно, но являются следствием факторов, накопленных за определённый период времени. Термин «неизбежная угроза» имеет фактическое значение, которое не должно быть объединено с понятиями, связанными с угрозами международному миру и безопасности и любым сопутствующим последствиям, которые могут произойти, согласно Хартии ООН. Термин «серьёзный ущерб» означает ущерб более серьёзный, чем «значительный ущерб». И наконец, ситуация может быть следствием либо «естественных причин ...», либо человеческого поведения».

(3) Государство, на чьей территории имел своё начало экстренный случай, должно в рамках параграфа 2, подпараграфа (а) предупредить, «безотлагательно и посредством имеющихся в наличии самых быстрых мер», другие потенциально затронутые государства и компетентные международные организации об экстренном случае. Похожее обязательство содержится, к примеру, в Конвенции 1986 года о Раннем Предупреждении Ядерной Аварии, в Конвенции ООН 1982 года по морскому законодательству и нескольких других соглашениях, касающихся трансграничных водоносных слоев. «Безотлагательно» означает немедленно, как только узнав об экстренном случае, и фраза «посредством имеющихся в наличии самых быстрых мер» значит, что должны быть использованы наиболее быстрые из всех доступных средств связи. Государства, которые должны быть предупреждены, могут не граничить с государствами с водоносным слоем, так как и на них может повлиять экстренный случай. В подпараграфе также требуется уведомление «компетентных международных организаций». Такая организация должна быть компетентной, чтобы участвовать в ответных мерах на экстренный случай на основании своего учредительного документа. Чаще всего, это организация, созданная государствами с водоносным слоем, в том числе и для решения экстренных ситуаций. Вопрос компенсации не рассматривается и не подразумевается в проектах данных статей. Хотя может и не быть никаких обязательств со стороны государства за пагубное влияние на территории другого государства от экстренного случая, произошедшего на территории первого и случившегося по естественным причинам, обязательства в параграфе 2, подпараграфах (а) и (б) несмотря на это применяются для подобного экстренного случая.

(4) В параграфе 2, подпараграфе (б) требуется, чтобы государство, на чьей территории имел начало экстренный случай, «немедленно приняло все осуществимые меры ... для предотвращения, уменьшения и устранения любого вредного влияния экстренного случая». Эффективными действиями для борьбы с большинством

экстренных случаев, происходящих вследствие поведения человека, являются те, которые применяются там, где произошла промышленная авария, судно село на мель и другие аварии. Но в параграфе требуется только принятие «практических» мер, то есть тех, которые «выполнимы, реальны и имеют смысл». Далее, должны быть приняты только те меры, которые «определяются обстоятельствами», подразумеваются те, что подтверждены сводкой о фактической ситуации экстренного случая и её возможных эффектах на другие государства. Обязательство заинтересованных государств имеет вид сопровождения, а не результата. Как и в параграфе 2, подпараграфе (а), параграфе 2, подпараграфе (б) предвидится возможность того, что будет компетентная международная организация, такая как совместная комиссия, с которой государства могут сотрудничать в принятии необходимых мер. Также предусматривается сотрудничество с потенциально затронутыми государствами (включая государства без водоносного слоя). Такое сотрудничество может быть особенно подходящим в случае граничащих водоносных слоев или систем водоносных слоев, или там где потенциально затронутое государство в состоянии оказать поддержку на территории государства с водоносным слоем, где имел начало экстренный случай.

(5) В параграфе 2, подпараграфе (б) предполагает логически вытекающее обязательство по содействию всех государств независимо от того, испытывают ли они, в какой бы то ни было мере, серьёзный вред, исходящий от экстренного случая. Учёные по грунтовым водам и руководители единодушны во мнении, что необходимы объединённые усилия всех государств для того, чтобы эффективно справиться с экстренным случаем. Необходимое содействие относилось бы к согласованию международных экстренных действий и коммуникаций, обеспечивая наличие аварийного персонала, аварийного оборудования и аварийных источников питания, расширяя научную и техническую экспертизу и гуманитарную помощь.

(6) У UNESCO-IHP есть проект «Грунтовые воды в Экстренных Ситуациях» (ГВЭС). Цель проекта – рассмотреть естественные и вызванные человеком случаи катастроф, которые могут враждебно повлиять на здоровье и жизнь людей и заранее определить потенциально безопасные, малоуязвимые ресурсы грунтовых вод, которые могли бы временно заменить повреждённые системы снабжения. Чистая питьевая вода для жителей, подвергшихся опасности, является наивысшим приоритетом во время и сразу после катастроф.

(7) В Принципе 18 Рио Декларации по окружающей среде и развитию (1992 г.) предложено обязательство немедленного извещения других государств о любых природных бедствиях или других экстренных случаях, которые вполне вероятно могут нанести внезапный вред на окружающую среду этих государств. В нескольких региональных конвенциях предусмотрено обязательство по немедленному уведомлению потенциально затронутых государств, региональных комиссий или ведомств и других компетентных организаций. Они включают, например, Пересмотренный протокол по совместному использованию водных объектов в сообществе по Южно-Африканскому развитию (СЮАР) (2000 г.), Трёхстороннее временное соглашение между Республикой Мозамбик, Южно-Африканской Республикой и Королевством Свазиленд о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию водных ресурсов Инкомати и водных объектов Мапуту (2002 г.), Конвенция по устойчивому развитию озера Танганьика (2003 г.) и Протокол по устойчивому развитию бассейна озера Виктория (2003 г.). В Африканской конвенции по охране природы и природных ресурсов (2003 г.) изложено право государства-участника на получение всей имеющейся соответствующей информации от другой стороны, на чьей

территории произошел экстренный случай, влияющий на окружающую среду, или природное бедствие и которые вполне вероятно повлияют на природные ресурсы первой стороны.

(8) В некоторых конвенциях установлены механизмы или системы для раннего оповещения об экстренных ситуациях. В Конвенции по охране трансграничных водных объектов и международных озер (Хельсинская конвенция 1992 г.) сказано, что «Соседние стороны должны безотлагательно информировать друг друга о любой критической ситуации, которая может иметь трансграничное влияние», а также предусматривает обязательство установить в должном месте и управлять согласованными или совместными коммуникационными, предупреждающими и оповещающими об опасности системами. Конвенция о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию реки Дунай (1994 г.) устанавливает «согласованные или совместные коммуникационные, предупреждающие и оповещающие об опасности системы» и предусматривает обязательство консультироваться о путях и методах согласования внутренних коммуникационных, предупреждающих и оповещающих систем и планов для экстренного случая. В Договоре о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию воды в испано-португальских гидрографических бассейнах (1998 г.) предусматривается обязательство сторон по установке и улучшению совместных или согласованных коммуникационных систем для раннего оповещения или передачи информации об экстренном случае.

(9) В параграфе 3 предусматриваются исключения к обязательствам, описанным в проектах статей 4 и 6, в экстренной ситуации. Государства с водоносным слоем могут временно частично отменить свои обязательства, описанные в тех проектах статей, когда вода необходима для населения, чтобы смягчить экстренную ситуацию. Хотя в Конвенции по водным объектам от 1997 года нет такого пункта, в случае с водоносными слоями, особое внимание должно быть уделено жизненно необходимым человеческим потребностям в экстренной ситуации. Например, в отношении природных катастроф, таких как землетрясения или наводнения, государство с водоносным слоем должно немедленно удовлетворить потребность своего населения в питьевой воде. В случае с водными объектами, государства смогли бы выполнить данное требование без частично сокращения своих обязательств, так как пополнение воды в водных объектах, скорее всего, было бы достаточным. Однако, в отношении водоносных слоев, государства не смогли бы этого сделать по причине отсутствия пополнения воды или малых объемов пополнения. Соответственно, государства должны быть уполномочены временно использовать водоносный слой без выполнения обязательств, указанных в проектах статей 4 и 6. Необходимо отметить, что проект статьи касается только временного частичного невыполнения обязательств. Могут быть случаи, когда государства будут не в состоянии выполнять обязательства, описанные в других проектах статей, будучи также в экстренной ситуации. В таком случае государства могут ссылаться на обстоятельства, предотвращающие неправомерность в общем международном законе, таких как форс-мажор, бедствие или крайняя необходимость.

Статья 18. Охрана во время вооруженного конфликта.

Трансграничные водоносные слои и системы водоносных слоев и соответствующие установки, средства обслуживания и другие работы на них должны защищаться нормами и правилами международных законов, применяемых при международных и немеждународных вооруженных конфликтах, и не могут быть использованы в нарушение этих норм и правил.

Комментарии

(1) Проект статьи 18 касается защиты, которая должна предоставляться трансграничным водоносным слоям и соответствующим установкам, на время вооруженного конфликта. В Конвенции по водным объектам от 1997 года содержится статья касательно этого же вопроса, основная идея настоящей статьи та же самая. Проект данной статьи не ущемляет существующий закон, не устанавливает никакого нового правила. Основное назначение проекта данной статьи – служить напоминанием всем государствам о применении закона о вооруженных конфликтах касательно охраны трансграничных водоносных слоев; нормы и правила международного закона, применяемого в международных и внутренних вооруженных конфликтах содержат важные положения касательно водных источников и соответствующих работ. Эти положения могут делиться на две категории: те, которые касаются охраны водных ресурсов и соответствующих сооружений; и те, которые касаются использования данных водных ресурсов и сооружений. Так как детальное регулирование данного вопроса выходит за пределы рамочного документа, проект статьи 18 является не более чем ссылкой к каждой из этих категорий этих норм и правил.

(2) Проект статьи 18 адресован не только государствам с водоносным слоем, но также и государствами, на территории которых нет водоносного слоя, ввиду того, что трансграничные водоносные слои и соответствующие сооружения могут быть использованы или атакованы во время вооруженного конфликта этими государствами.

(3) Обязательством государств с водоносным слоем является охрана и использование трансграничных систем водоносных слоев и соответствующих сооружений в соответствии с проектом данной статьи должны оставаться в силе даже во время вооруженного конфликта. Война может в любом случае повлиять на трансграничные водоносные слои, также как и защита и использование их государствами с водоносными слоями. В таких случаях, в проекте статьи 18 поясняется, что правила и нормы, регулирующие вооруженные конфликты, применяются, включая различные положения конвенций по международному гуманитарному праву, по отношению к тому факту, что они обязательны для рассматриваемых государств. Например, отравление запасов воды запрещено Гаагской Конвенцией от 1907 года о законах и порядках ведения наземной войны и статьей 54 Протокола I от 1977 г., являющегося Дополнением к Женевским Конвенциям от 12 августа 1949 года, тогда как статья 56 данного Протокола охраняет дамбы, плотины и другие сооружения от нападений, что «может повлечь за собой выпуск опасных сил и как следствие к большим потерям среди мирного населения». Такие же меры защиты применяются в немеждународных вооруженных конфликтах согласно статьям 14 и 15 Протокола II,

являющегося Дополнением к Женевским Конвенциям 1949 года. Также релевантным к защите водных ресурсов во время вооруженного конфликта является положение Протокола I, в котором говорится, что «следует тщательно охранять естественную среду от широкого, долговременного и серьезного вреда во время военных действий». В случаях, когда не может быть использовано конкретное правило, «Статья Мартенса» выступает как надежная фундаментальная охрана. Эта статья, которая первоначально была внесена в Преамбулу Гаагских Конвенций от 1899 г. и 1907 г., а впоследствии включалась во множество конвенций и протоколов, теперь имеет статус всеобщего международного закона. В сущности, в ней говорится, что даже в тех случаях, когда не могут быть применены конкретные международные соглашения, гражданское население и воюющая сторона остаются под защитой и властью норм международного закона, выведенного из установленного обычая, из принципов гуманизма и веления общественной совести. В параграфе 2 проекта статьи 5 проектов настоящих статей говорится, что в урегулировании конфликта между утилизациями трансграничных водоносных слоев особое внимание должно уделяться жизненно необходимым потребностям людей.

Статья 19. Данные и информация, крайне важные для национальной обороны или безопасности.

Ничто в проектах настоящих статей не обязывает государство предоставлять данные или информацию крайне важные для национальной обороны или безопасности этого государства. Тем не менее, это государство должно добросовестно сотрудничать с другими государствами с целью предоставления как можно больше информации при подобных обстоятельствах.

Комментарий

(1) В проекте статьи 19 есть маленькое возражение к требованию проектов статей, в которых требуется предоставление информации. Такое же правило приведено в Конвенции по водным объектам от 1997 года. Во время первого чтения в центре внимания были аспекты конфиденциальности при использовании слова «существенные», чтобы правильно квалифицировать конфиденциальность таких данных и информации, чем установить важны ли такие данные и информация для национальной обороны или безопасности, без намерения менять содержания текста. При дальнейшем рассмотрении во время второго чтения Комиссия решила, что нет никакой существенной причины для отклонения от языка Конвенции по водным объектам от 1997 года.

(2) На практике государства никогда не согласятся обнародовать информацию, которая является крайне важной для национальной обороны или безопасности. В то же самое время, тем не менее, государство с водоносным слоем, которое может испытывать неблагоприятное воздействие от запланированных мер, не должно оставаться абсолютно без информации о возможном воздействии. В проекте статьи 19 требуется, чтобы государство, утаивающее информацию, «добросовестно сотрудничало с другими государствами с целью

предоставить как можно больше информации при данных обстоятельствах». Как всегда, исключение, созданное в проекте статьи 19, не ущемляет обязательства планирующего государства согласно проектам статей 4 и 6.

(3) Был рассмотрен вопрос защиты промышленной и коммерческой секретности, прав на интеллектуальную собственность, права на неприкосновенность частной жизни, ценных культурных или природных богатств. Понятно, что обмен данными и информацией, требуемый проектами настоящих статей, может быть хорошо проведен и без нарушения этих прав.

Редакционная коллегия:

Духовный В.А.

Пулатов А.Г.

Адрес редакции:

Республика Узбекистан,

100 187, г. Ташкент, массив Карасу-4, д. 11

Научно-информационный центр МКВК

Перевод

Усманова О.К.

Составители

Зиганшина Д.Р., Беглов И.Ф.

Компьютерная верстка и оформление

Абдурахманов Д.Д.

<http://sic.icwc-aral.uz>