



Совет по правовым вопросам

LB/2011/INF.2

Восьмое совещание  
Женева, 24–25 февраля 2011 года  
Пункт 3 предварительной повестки дня

**ПРИМЕНЕНИЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ К  
ПОДЗЕМНЫМ ВОДАМ: ПОЯСНЕНИЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ НОРМАТИВНЫХ  
ФОРМУЛИРОВОК ЕЭК ООН**

Представлено проф. А. Танзи, Председателем Совета по правовым вопросам,  
в сотрудничестве с г-ном А. Коллиопулосом (Греция)

**I. ПРЕДЫСТОРИЯ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ СОВЕТУ ПО ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ  
ДЕЙСТВИЯ**

1. Совещание Сторон на своей пятой сессии поручило Совету по правовым вопросам и Рабочей группе по комплексному управлению водными ресурсами совместно подготовить предварительное исследование, касающееся применения принципов Конвенции к трансграничным подземным водам, которое будет представлено на рассмотрение шестой сессии Совещания Сторон для решения вопроса о необходимости принятия дальнейших мер.
2. На седьмом совещании Совета по правовым вопросам (Женева, 15-16 апреля 2010 года) участники в целом согласились с тем, что данный вопрос требует последовательного подхода. А именно, Совет по правовым вопросам обратился к Председателю с просьбой в качестве первого шага подготовить предварительный документ, содержащий пояснение существующих положений, относящихся к подземным водам, до настоящего времени выработанных в рамках юридически обязательных документов и документов «мягкого права» ЕЭК ООН, с тем, чтобы позволить Совету по правовым вопросам и Рабочей группе по комплексному управлению водными ресурсами принять решение в отношении того, какие дальнейшие действия следует предпринять.
3. Такое пояснение кратко представлено в настоящем документе в целях внесения полезного вклада по вопросу применения принципов Конвенции к трансграничным подземным водам. Совету по правовым вопросам предлагается сформулировать замечания и рекомендации, а также провести дискуссию в отношении возможных дальнейших действий по данному вопросу.
4. Наконец, в документе рассмотрены возможные варианты дополнительных мер в области применения принципов Конвенции к трансграничным подземным водам, которые можно было бы предложить Совещанию Сторон.

## **II. СУЩЕСТВУЮЩИЕ НОРМАТИВНЫЕ ФОРМУЛИРОВКИ ЕЭК ООН – ВОЗМОЖНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

### **1. СФЕРА ДЕЙСТВИЯ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ В ОТНОШЕНИИ ПОДЗЕМНЫХ ВОД**

5. Конвенция по трансграничным водам не содержит положения, аналогичного положениям статьи 1 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года или статьи 1 Проектов статей Комиссии международного права по праву трансграничных водоносных горизонтов 2008 года (далее: Проекты статей КМП 2008 года), специально посвященного сфере ее применения. Что касается ее сферы применения *rationae materiae*, то само название Конвенции, а также первый абзац ее преамбулы упоминают «трансграничные водотоки и международные озера», в то время как во всех остальных формулировках положений Конвенции упоминание сотрудничества единообразно относится к охране и использованию трансграничных вод.

6. Действительно, сфера применения Конвенции следует, в частности, из определений, содержащихся в статье 1, в терминах, которые являются более широкими, чем может предложить название Конвенции. В действительности, определения термина «трансграничные водотоки и международные озера» не существует, в то время как рассматривается более общий термин «трансграничные воды», охватывающий также подземные воды трансграничного характера.

7. Вопрос о том, какие виды подземных вод охватываются вышеуказанным определением, является предметом тщательного рассмотрения, как в отношении точного значения термина «подземные воды» (А), так и в отношении квалифицирующего признака «трансграничные» (В), который является менее очевидным, чем в случае с поверхностными водами.

#### **A. ЗНАЧЕНИЕ ТЕРМИНА «ПОДЗЕМНЫЕ ВОДЫ»**

8. Конвенция по трансграничным водам использует термин «подземные воды», в то время как в Руководстве по внедрению Конвенции также используется термин «водоносный горизонт»: «К подземным водам Конвенция относит как замкнутые, так и незамкнутые водоносные горизонты»<sup>1</sup>. В некоторых других правовых документах значение термина «водоносный горизонт» разграничивается со значением термина «подземные воды». Например, в Берлинских правилах Ассоциации международного права (АМП), касающихся водных ресурсов 2004 года, а также в Водной рамочной директиве ЕС 2000/60 водоносный горизонт определен как подземная геологическая формация, функционирующая как резервуар для воды<sup>2</sup>, в то время как подземные воды понимаются как содержащаяся в нем вода<sup>3</sup>. В Проекте статей КМП по праву трансграничных водоносных горизонтов 2008 года

<sup>1</sup> Док. ECE/MP.WAT/2009/L.2, пункт 73.

<sup>2</sup> См. пункт 2 статьи 3 Берлинских правил АМП, касающихся водных ресурсов 2004 года: ««Водоносный горизонт» означает подповерхностный слой или слои геологической формации достаточной пористости и проницаемости, позволяющих либо самоток поддающегося использованию объема грунтовых вод, либо их забор». Пункт 11 статьи 2 Директивы ЕС 2000/60 предусматривает, что ««Водоносный горизонт» означает подповерхностный слой или слои породы или другой геологической формации достаточной пористости и проницаемости, позволяющих либо значительный самоток грунтовой воды, либо забор значительного объема грунтовой воды».

<sup>3</sup> См. Пункт 11 статьи 3 Берлинских правил АМП, касающихся водных ресурсов 2004 года: ««Подземные воды» означают воды, находящиеся ниже поверхности земли в зоне впитывания и в непосредственном контакте с почвой или подпочвой». Пункт 2 статьи 2 Директивы ЕС 2000/60 предусматривает, что ««Подземные воды»

последний термин используется с указанием как на слой водонасыщенной геологической породы, так и на содержащуюся там воду<sup>4</sup>.

9. Принимая во внимание разные подходы к определению подземных вод в международных документах, возникает вопрос о сфере применения термина «подземные воды», содержащегося в пункте 1 статьи 1 Конвенции. Поскольку данное положение относится к понятию «трансграничные воды», т.е. подземные воды, которые «обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены в таких границах», можно было бы утверждать, что оно не обязательно охватывает геологические формации или какие-либо иные породы. Тем не менее, не следует забывать о том, что в Конвенции по трансграничным водам, посредством ее пункта 6 статьи 2, принят комплексный подход к охране вод, основанный на концепции водосбора, охватывающего также другие элементы, такие как воздух, земля и т.д., которые взаимодействуют с трансграничными водами<sup>5</sup>. Поэтому, сферу применения Конвенции не следует понимать как ограничивающуюся водным объектом – будь-то поверхностные или подземные воды – а как распространяющуюся на «весь водосбор поверхностного водного объекта или зону подпитки подземного водоносного горизонта»<sup>6</sup>. Последняя рассматривается как «область, получающая воду от дождей и таяния снегов, которая просачивается сквозь подпочвенный слой (т.е. ненасыщенную зону) в водоносный горизонт»<sup>7</sup>.

10. Следовательно, не вызывает сомнений, что независимо от нашего понимания термина «подземные воды» в пункте 1 статьи 1, сфера применения Конвенции охватывает также геологические формации, позволяющие самоток подземных вод (которые представляют собой породы ненасыщенной зоны инфильтрации подземных вод), как часть области подпитки водоносного горизонта<sup>8</sup>. В этом смысле, двухуровневый подход, принятый КМП в отношении содержания термина «водоносный горизонт» (охватывающий как геологическую формацию, так и содержащуюся там воду), также подходит Конвенции по трансграничным водам, независимо от того, выражен ли этот двухуровневый подход с помощью термина «подземные воды» или «водоносный горизонт», оба из которых используются в Руководстве по внедрению Конвенции.

11. Также возникает вопрос о том, применяется ли Конвенция по трансграничным водам ко всем видам трансграничных подземных вод, т.е. взаимосвязанным или несвязанным. Взаимосвязанные подземные воды – это воды, которые прямо или косвенно взаимодействуют с поверхностными водотоками, в то время как несвязанные подземные воды – это воды, которые гидрологически не связаны с поверхностными водотоками. Тем не

---

означают любые воды, находящиеся ниже поверхности земли в зоне впитывания и в непосредственном контакте с почвой или подпочвой».

<sup>4</sup> См. подпункт (а) статьи 2 проекта: ««водоносный горизонт» означает слой проницаемой водонасыщенной геологической породы, находящийся над менее проницаемым слоем, и воду, содержащуюся в насыщенном слое породы. См. также комментарий к пункту 1 статьи 2: «содержащееся в подпункте а) определение водоносного горизонта дает точное описание двух элементов, из которых состоит водоносный горизонт, деятельность в связи с которым подлежит регулированию. Первым элементом является геологическая подземная порода, служащая резервуаром для воды. Вторым элементом являются содержащиеся в этой породе воды, которые можно извлечь». (Доклад о шестидесятой сессии Комиссии международного права, 2008 год, док. А/63/10, С. 37-38).

<sup>5</sup> См. пункт 76 Руководства, *op. cit.*, сноска 1.

<sup>6</sup> Руководство, пункт 74.

<sup>7</sup> См. там же.

<sup>8</sup> В соответствии с пунктом 8 комментария к статье 2 Проектов статей Комиссии международного права, Док. А/63/10, С. 40, «Зона подпитки питает водой водоносный горизонт и включает в себя зону, где дождевые осадки непосредственно поступают в почву, зону поверхностного стока, который в конечном счете поступает в почву, и подземную ненасыщенную зону инфильтрации» (Доклад о шестидесятой сессии Комиссии международного права, 2008 год, док. А/63/10, С. 41).

менее, несвязанные подземные воды не следует рассматривать, как воды, содержащиеся исключительно в неподпитываемых водоносных горизонтах. В действительности, можно представить себе подземные воды, не связанные с какими-либо поверхностными водами, однако получающие подпитку из других источников (например, осадки)<sup>9</sup>, особенно в засушливых или полувлажных зонах.

12. Руководство по внедрению Конвенции упоминает «замкнутые» и «незамкнутые» подземные воды – терминологию, также используемую в Проекте статей КМП 2008 года. В соответствии с последними «замкнутые грунтовые воды – это воды, содержащиеся в водоносных горизонтах, которые имеют надстилающие менее проницаемые слои». Такие подземные воды «находятся под давлением, выше атмосферного»<sup>10</sup>. Для целей настоящего исследования термины «несвязанные» и «замкнутые» подземные воды рассматриваются как тождественные. По-видимому, в таком же значении применяется термин «замкнутые подземные воды» в Руководстве по внедрению Конвенции, поскольку в его пункте 74 утверждается «что, трансграничные воды не должны ограничиваться водным объектом ..., а должны покрывать ... в случае подземного водоносного горизонта – как замкнутого, так и незамкнутого – *всю его зону подпитки*»<sup>11</sup>, что означает, что замкнутые подземные воды понимаются как имеющие свою собственную зону подпитки и, таким образом, отождествляются с несвязанными подпитываемыми подземными водами.

13. Молчание пункта 1 статьи 1 Конвенции в отношении разграничения «взаимосвязанных» и «несвязанных» подземных вод подразумевает, что «принципы и положения Конвенции, которые применимы к трансграничным поверхностным водам, в равной степени применимы к ним обоим»<sup>12</sup>.

## **В. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПОДЗЕМНЫХ ВОД**

14. В соответствии с формулировкой пункта 1 статьи 1 Конвенции по трансграничным водам, последняя применяется к любым подземным водам, «которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены в таких границах». Таким образом, любые подземные воды, которые пересекаются государственными границами, следует считать трансграничными и, поэтому, находящимися в сфере регулирования положений Конвенции по трансграничным водам, даже если эти подземные воды не связаны с водосбором каких-либо трансграничных поверхностных вод<sup>13</sup>. Поскольку это имеет огромное правовое и политическое значение, определение

---

<sup>9</sup> Для такого разграничения см. пункт 1 статьи 36 Берлинских правил АМП, касающихся водных ресурсов 2004 года: «Правила настоящей Главы применяются ко всем водоносным горизонтам, включая водоносные горизонты, которые не питают водой или не получают воду из поверхностных вод или в данный момент не получают значительной подпитки из каких-либо источников».

<sup>10</sup> Пункт 1 комментария к статье 2, Док. A/63/10, С. 37.

<sup>11</sup> Пункт 74 Руководства. Можно, конечно, утверждать, что термин «замкнутые» подземные воды является более широким, чем термин «несвязанные» подземные воды, в том смысле, что он охватывает не только подземные воды, которые не связаны с поверхностными водами, но также и вообще неподпитываемые подземные воды.

<sup>12</sup> *Применение Конвенции ЕЭК ООН по трансграничным водам к подземным водам и возможные шаги в данной области*, Док. LB/2010/INF.2, пункт 17, С. 4. Такой же подход использовался Комиссией международного права в отношении определения сферы применения ее проекта статей: «все трансграничные водоносные горизонты и системы водоносных горизонтов будут регулироваться настоящими проектами статей независимо от того, имеют они или нет гидравлическую связь с международными водотоками» (пункт 2 комментария к статье 1, Док. A/63/10, С. 36).

<sup>13</sup> См. пункт 1(b) статьи 42 Берлинских правил АМП, касающихся водных ресурсов 2004 года: «Правила, применяемые к разделяемым водам, применяются к водоносному горизонту, если: ... (b) он пересекается границами между двумя и более государствами даже в отсутствие связи с поверхностными водами, которые формируют международный водосборный бассейн».

трансграничного характера подземных вод может оказаться нелегкой задачей. Особенно в отношении водоносных горизонтов, поскольку их трансграничный характер невозможно установить в результате простого физического наблюдения, как в случае с поверхностными водами, и могут потребоваться технологии, такие как изотопный метод трассирования, для определения внешних границ водоносного горизонта<sup>14</sup>.

15. Тем не менее, сфера применения Конвенции, принимая во внимание комплексный подход, принятый в ее статье 2(6), охватывает также подземные воды, расположенные исключительно в пределах территории одного государства, если эти подземные воды взаимодействуют с трансграничными поверхностными водами (например, расположены в зоне разгрузки указанных подземных вод)<sup>15</sup>. Как четко разъяснено в Руководстве по внедрению Конвенции, «статья 2 (6) предусматривает, что трансграничные воды не должны ограничиваться водным объектом (таким как, например, река, озеро, водоносный горизонт), а должны покрывать водосбор упомянутого водного объекта»<sup>16</sup>.

16. И напротив, комплексный подход подразумевает также, что поверхностные воды, полностью расположенные в пределах территории одного государства, будут относиться к сфере применения Конвенции, посредством ее статьи 2(6), если они связаны с водоносным горизонтом, который пересекается государственными границами.

## **2. НЕКОТОРЫЕ ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНВЕНЦИИ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ К ПОДЗЕМНЫМ ВОДАМ**

17. Изложенные выше размышления о применении Конвенции по трансграничным водам к поверхностным и подземным водам в равной степени не исключают правомерности, или даже необходимости в дальнейшем нормативном руководстве в отношении исключительных особенностей, касающихся осуществления Конвенции в отношении подземных вод. Неоднократное упоминание вопросов, касающихся подземных вод, в Руководстве по внедрению Конвенции, а также множество различных документов ЕЭК ООН, в том числе документы по рассматриваемому вопросу, принятые Совещанием Сторон<sup>17</sup>, уже могут служить полезным руководством в этой области. Тем не менее, отдельный комплексный документ, находящийся в рамках одного или более вариантов, предложенных в настоящем документе – будь-то типового или пояснительного характера, или обоюдной природы, – может иметь решающую дополнительную ценность.

18. Действительно, отличительные свойства подземных вод, в частности, трудность их определения, их уязвимость в случае загрязнения, которое нелегко смягчить или сократить в связи с невозобновляемым или менее возобновляемым их характером по сравнению с поверхностными водами, очевидно, требуют особого внимания с точки зрения регулирования в целях обеспечения надлежащего и эффективного применения правового режима Конвенции в этой области. Настоящая глава ограничивается кратким представлением нормативных и практических мер, которые способны отразить специфику подземных вод при применении положений Конвенции. В ней содержится неисчерпывающий перечень таких мер. Следует учесть, что эти меры не обеспечивают полных правовых рамок для охраны и предупреждения трансграничного воздействия в

---

<sup>14</sup> См. Комиссия международного права, пункт 4 комментария к статье 2, Док. А/63/10, С. 37.

<sup>15</sup> См. также пункт 1(а) статьи 42 Берлинских правил АМП, касающихся водных ресурсов 2004 года: «Правила, применяемые к разделяемым водам, применяются к водоносному горизонту, если: ... (а) он связан с поверхностными водами, которые являются частью международного водосборного бассейна».

<sup>16</sup> Пункт 74 Руководства.

<sup>17</sup> См. Информационный документ № 2 для седьмого совещания Совета по правовым вопросам «Применение Конвенции ЕЭК ООН по трансграничным водам к подземным водам и возможные шаги в данной области»

отношении подземных вод, поскольку таковые должны приниматься совместно с другими мерами и политикой, общими как для поверхностных, так и для подземных вод.

#### **А. Статья 2, пункты 1, 2(с) и 5 (с) – Принципы непричинения ущерба и справедливого и разумного использования**

19. Как показано в Руководстве по внедрению Конвенции<sup>18</sup>, принципы непричинения ущерба и справедливого использования составляют материальную нормативную основу Конвенции. В то время как обязательство по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия – «значительных вредных последствий для окружающей среды» – является важным в Конвенции по трансграничным водам, оно неотделимо переплетается с принципом справедливого использования. Оценка того, причиняет ли конкретный вид использования значительный трансграничный ущерб или нет, является главенствующим фактором в оценке справедливости и разумности такого использования. Исходя из этого, следует отметить, что эти же принципы требуют специальных форм применения в отношении подземных вод. Например, физическое определение подземных вод является предварительным условием соблюдения рассматриваемого обязательства по предотвращению в смысле, который существенно отличается от применяемого для поверхностных вод. Во многом такая же «особенность» применяется в отношении большей уязвимости подземных вод, порождаемой их более низкой способностью к самоочистке по сравнению с поверхностными водами.

20. Похожие размышления также применимы к принципу справедливого использования, особенно в связи с принципом непричинения ущерба и того, насколько он «включает в себя принцип устойчивого развития»<sup>19</sup>. С этой целью, государствам следует «принять на основе имеющихся наиболее достоверных научных данных меры с целью поддержания или восстановления уровня ресурсов, который обеспечивает максимально устойчивую отдачу: эта концепция требует принятия мер для постоянного сохранения ресурсов»<sup>20</sup>. В то время как в отношении качества воды соблюдение принципа устойчивости конкретного вида использования кажется более затруднительным для подземных вод из-за их большей уязвимости, в отношении количества воды соблюдение принципа устойчивости конкретного вида использования кажется менее затруднительным, поскольку подземные воды являются либо менее возобновляемыми по сравнению с поверхностными водами, либо, в некоторых случаях, вообще невозобновляемыми, таким образом облегчая «максимизацию долгосрочных благ, извлекаемых из использования содержащихся в них вод [соблюдая при этом минимальные экологические требования]»<sup>21</sup>. Вышесказанное означает сохранение возобновляемых ресурсов подземных вод и поддержание невозобновляемых ресурсов подземных вод в максимально разумно возможной степени<sup>22</sup> с помощью: а) средств для устойчивого использования трансграничных подземных вод и б) учета всех критериев, имеющих отношение к подземным водам в случае коллизии видов использования, в обоих случаях в соответствии с особенностями подземных вод, как видно из неисчерпывающих примеров ниже.

#### **(а) Средства для устойчивого использования трансграничных подземных вод**

<sup>18</sup> Руководство по внедрению Конвенции, *op. cit.*, см., особенно пункт 94.

<sup>19</sup> Там же, пункт 102.

<sup>20</sup> См. пункт 4 комментария к статье 4 Проектов статей Комиссии международного права ООН по праву трансграничных водоносных горизонтов, *Доклад о шестидесятой сессии Комиссии международного права, 2008 год, док. А/63/10*, С. 45.

<sup>21</sup> *КМП, там же*, С. 46.

21. К конкретным элементам, которые следует учитывать при планировании политики для устойчивого использования трансграничных подземных вод, относятся: подпитка водоносного горизонта (в том числе, искусственная подпитка, при ее наличии), его сток в поверхностные воды, который следует сохранять с тем, чтобы защитить взаимосвязанную с ним экосистему, а также уровень забора вод человеком. Использование подземных вод не может считаться устойчивым в случаях, когда забор подземных вод превышает или вероятно превышает подпитку, тем самым создавая угрозу качеству и количеству воды, либо ухудшает качество или количество взаимосвязанных поверхностных вод<sup>23</sup>.

22. В целях обеспечения устойчивого использования трансграничных подземных вод прибрежным государствам следует, самостоятельно или совместно, разработать комплексный план использования, принимая во внимание все соответствующие физические факторы – например, запас подземных вод и уровень их подпитки – а также современные и будущие потребности<sup>24</sup>. Для государств, являющихся членами Европейского Союза, такие планы использования могли бы иметь форму отдельного плана управления, дополняющего план управления бассейном реки, к которому отнесены подземные воды<sup>25</sup>.

23. Такие планы должны предусматривать, *среди прочего*, учет извлечений вод, характеристику общего годового забора<sup>26</sup>, тогда как могут также рассматриваться: введение ограничений на выкачивание и критерии размещения колодцев<sup>27</sup>.

#### **(b) Критерии для пропорционального распределения коллидирующих требований и видов использования**

24. План использования должен также регулировать перераспределение между видами использования подземных вод. В случае коллизии, уравнивание интересов затрагиваемых государств следует осуществлять индивидуально для каждого случая, учитывая все соответствующие факторы, как указано в комментарии к пунктам 2(с) и 5(с) статьи 2 Руководства по внедрению Конвенции<sup>28</sup>. Такие факторы, *среди прочего*, включают: характеристики водоносного горизонта или системы водоносных горизонтов, вклад каждого прибрежного государства в формирование и подпитку подземных вод, наличие

---

<sup>23</sup> См. *Модельное соглашение Белладжю относительно использования трансграничных вод (1989 год)*, статья VII(5)(а), а также статья 1(7). См. также статью 2 (пункт 27) Директивы ЕС 2000/60, которая определяет «существующие ресурсы подземных вод» как «долгосрочную среднегодовую норму общей подпитки подземного водного объекта за вычетом долгосрочной ежегодной нормы потока, необходимой для достижения экологических целей качества для сопряженных поверхностных вод, указанных в статье 4, предотвращения любого значительного ухудшения экологического состояния таких вод и любого значительного ущерба сопряженным наземным экосистемам», а также Приложение V Директивы, где «хорошее количественное состояние» подразумевает, *среди прочего*, что «уровень подземных вод в подземном водном объекте является таким, что долгосрочная среднегодовая норма забора воды не превышает имеющиеся ресурсы подземных вод».

<sup>24</sup> См. пункт 4 комментария к статье 4 Проектов статей Комиссии международного права ООН по праву трансграничных водоносных горизонтов, *Доклад о шестидесятой сессии Комиссии международного права, 2008 год, док. A/63/10*, С. 46.

<sup>25</sup> См. пункт 5 статьи 13 Директивы: «Планы управления бассейнами рек могут дополняться более подробными программами и планами управления для подбассейнов, участков, устья или *типа вод*, они могут касаться определенных аспектов управления водными ресурсами».

<sup>26</sup> См. *Соглашение об охране, использовании и подпитке франко-швейцарского женеvского водоносного горизонта (1977)*, статьи 2(1), 6 и 9.

<sup>27</sup> См. *Модельное соглашение Белладжю относительно использования трансграничных вод (1989 год)*, статья 8(2)(с).

<sup>28</sup> См. пункты 106-108 Руководства.

альтернативных источников воды и роль водоносного горизонта в соответствующей экосистеме<sup>29</sup>.

## **В. Статья 2, пункт 6 – Принцип сотрудничества, основанный на комплексном подходе для всего водосбора**

25. Как указано в Руководстве по внедрению Конвенции по трансграничным водам, принцип сотрудничества является катализатором индивидуального применения принципов непричинения ущерба и справедливого использования. Соответственно, согласно вышеизложенному пониманию конкретного применения принципов непричинения ущерба и справедливого использования к подземным водам, становится более чем очевидным, насколько своевременным было бы предоставление специального нормативного руководства по сотрудничеству в отношении подземных вод.

26. Прежде всего, можно добавить, что принцип сотрудничества, основанный на комплексном подходе к охране вод в соответствии с концепцией водосбора, как отчетливо закреплено в пункте 6 статьи 2 Конвенции, требует применения с учетом, в случае взаимосвязанных подземных вод, их взаимодействия с поверхностными водами. Соответственно, прибрежные государства, как только они определили и закрепили взаимосвязанные подземные воды к соответствующему водосбору или водосборам реки, должны попытаться содействовать этому взаимодействию<sup>30</sup>, а также рассматривать и управлять поверхностными водами и сопряженными с ними подземными водами комплексно<sup>31</sup>.

## **С. Статья 3, пункт 1(к) – Дополнительные конкретные меры по защите подземных вод от загрязнения**

27. Возвращаясь к основному обязательству по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, следует особенно учесть, что процесс медленного возобновления подземных вод и их длительное время отстоя повышают риск изменения их качества окружающей водоносный пласт породой<sup>32</sup>. После того, как подземные воды были затронуты неблагоприятным образом, любой восстановительный процесс по нормализации концентрации загрязнителей может занять многие годы. Очень важно, чтобы прибрежные государства предприняли все необходимые меры по предотвращению попадания загрязнителей в водоносных горизонт и приняли долгосрочные стратегии по ограничению и сокращению какого-либо трансграничного воздействия. Более высокая уязвимость подземных вод, наряду с научной неопределенностью относительно

---

<sup>29</sup> См. также статью 5 Проектов статей Комиссии международного права ООН по праву трансграничных водоносных горизонтов и соответствующий комментарий для списка критериев, которые следует принять во внимание, *Доклад о шестидесятой сессии Комиссии международного права, 2008 год, док. A/63/10, С. 47-50.*

<sup>30</sup> См. пункт 1(с) статьи 3 Конвенции по защите Рейна (1999 года): «Договаривающиеся Стороны с помощью настоящей Конвенции преследуют следующие цели:

1. устойчивое развитие экосистемы Рейна, в частности путем:

с. поддержания, улучшения и восстановления природных функций вод; обеспечения того, что управление потоком учитывает природный самоток твердых веществ и способствует взаимодействию между рекой, подземными водами и аллювиальными областями ... ».

<sup>31</sup> «Бассейновым государствам по просьбе любого из них следует учитывать комплексное управление их международными подземными водами, включая взаимосвязанное использование с поверхностными водами» (*Ассоциация международного права, Сеульские правила, касающиеся международных подземных вод [1986 год]*, статья 4). См. также статью 11 Рамочного соглашения по бассейну реки Сава: «Стороны выражают согласие осуществлять сотрудничество по устойчивому управлению водами бассейна реки Савва, который включает комплексное управление ресурсами поверхностных и подземных вод ...».

<sup>32</sup> См. *Руководящие принципы ЕЭК ООН по мониторингу и оценке трансграничных подземных вод, принятые вторым Советанием Сторон Хельсинкской Конвенции (Гаага, 2000 год)*, пункт 1.3, С.9.



природы и протяженности отдельных водоносных горизонтов<sup>33</sup>, предлагают придерживаться осторожного подхода: их эффективная защита и восстановление требуют действий на раннем этапе и стабильного планирования защитных мер<sup>34</sup>.

28. Загрязнители попадают в водоносный горизонт либо в процессе подпитки, либо путем их непосредственного сброса в подземные воды. В то время как последний может быть запрещен или строго регулироваться, причиной первого часто являются диффузные источники загрязнения (например, сельское хозяйство), что требует принятия и осуществления целого ряда мер и политики, направленных на предотвращение попадания загрязнителей в подземные воды и восстановление после какого-либо ухудшения их качественного состояния. Такие меры следует «включать в общие стратегии по защите вод с должным учетом отдельных свойств цикла подземных вод, диффузионных процессов, гидрохимических режимов и реагирования на природные и антропогенные факторы»<sup>35</sup>.

29. В целях защиты подземных вод от загрязнения, прибрежные государства могут, *среди прочего*, требовать выдачи разрешений на сбросы и удаление отходов, принимая во внимание уязвимость водоносных горизонтов и требование разумного учета способностей самоочистки почвы<sup>36</sup>. В целях обеспечения надлежащей защиты качества подземных вод любая искусственная подпитка подземных вод, а также любой крупномасштабный забор подземных вод подлежат режиму получения предварительных разрешений, включая процедуру оценки воздействия на окружающую среду<sup>37</sup>. Прибрежным государствам следует также установить согласованные критерии качества воды для оценки химического состояния подземных вод (в том числе попадания соленой воды) и определения тенденций к повышению концентраций загрязнителей<sup>38</sup>.

30. В некоторых случаях, создание охранных зон, в которых должно быть урегулировано землепользование, может содействовать минимизации загрязнения подземных вод<sup>39</sup>. Такая политика может материализоваться с помощью схемы Платы за экосистемные услуги (ПЭУ), т.е., путем перечисления финансовых средств пользователями услуг подземных вод фермерам, ведущим сельское хозяйство и другую деятельность в зоне подпитки водоносного горизонта<sup>40</sup>.

31. Такая схема ПЭУ может включать мотивацию склонить землепользователей к принятию определенных политики и мер, таких как совершенствование сельскохозяйственной практики по сокращению концентраций нитратов и фосфора в

---

<sup>33</sup> См. статью 12 Проектов статей Комиссии международного права ООН по праву трансграничных водоносных горизонтов и соответствующий комментарий, *Доклад о шестидесятой сессии Комиссии международного права, 2008 год, док. А/63/10, С. 62.*

<sup>34</sup> См. Ассоциация международного права, *Берлинские правила, касающиеся водных ресурсов (2004 год)*, статья 38. См. также Водную Рамочную Директиву ЕС 2000/60, пункт 28 Преамбулы.

<sup>35</sup> *Рекомендации правительствам стран ЕЭК по защите почвы и водоносных горизонтов от загрязнения из неточечных источников, одобренные Старшими советниками правительств стран ЕЭК по проблемам окружающей среды и водных ресурсов на их первой сессии (март 1988 года).*

<sup>36</sup> См. *Хартию рационального использования подземных вод ЕЭК ООН, 1989 года*, пункты XI(1) и XI(5).

<sup>37</sup> См. *Соглашение о сотрудничестве по защите и устойчивому использованию вод испано-португальских гидрографических бассейнов (1998 год)*, Приложение II, пункт 3, а также Директиву ЕС 2000/60, пункты 3(е) и 3(f) статьи 11.

<sup>38</sup> См. *Водная Рамочная Директива ЕС 2000/60, пункт 3 статьи 3 и статья 17, а также Директива 2000/6/118 о защите подземных вод от загрязнения и ухудшения*, статьи 1 и 3.

<sup>39</sup> См. Ассоциация международного права, *Модельное соглашение Белладжю относительно использования трансграничных вод (1989 год)*, пункт 2(а)(5) статьи 8.

<sup>40</sup> См. *Плата за экосистемные услуги в контексте комплексного управления водными ресурсами, Четвертое Совещание Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, Док. ECE/MP.WAT/2006/5.*

подземных водах, а также загрязнения воды пестицидами, или сокращение поголовья скота на гектар, перевод землепользования на низкое использование или даже природную растительность в целях улучшения удержания воды и качества воды. Следует подчеркнуть, что прежде, чем создавать такую схему, необходимо оценить осуществимость, а также воздействие изменений или ограничений в отношении землепользования на качество подземных вод, а также социальное и экономическое влияние.

32. Прибрежные Стороны могут принять программы и планы управления, направленные не только на предотвращение или борьбу с загрязнением, но и на улучшение качества подземных вод путем нормализации, насколько возможно, концентрации загрязнителей в подземных водах. В этой связи, Водная рамочная директива ЕС 2000/60, а также Директива 2006/118 о защите подземных вод от загрязнения и ухудшения, устанавливают цели, касающиеся достижения «хорошего состояния» подземных вод в течение 15 лет с момента вступления Директивы 2000/60 в силу<sup>41</sup>.

33. Подытоживая сказанное, опять таки, очевидно, что стандарты обязательства «должной осмотрительности», которое наполняет обязательства по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия в отношении подземных вод, являются более сильными и специфическими, чем применяемые к поверхностным водам.

#### **D. Статья 9 – Двустороннее и многостороннее сотрудничество**

34. На основе исследованной документации можно сделать вывод о том, что за исключением *Договоренности об охране, использовании и подпитке франко-швейцарского женево-го водоносного горизонта*<sup>42</sup>, заключенной между французским департаментом Верхняя Савойя и швейцарским кантоном Женева, в регионе ЕЭК ООН отсутствуют соглашения, которые касались бы исключительно трансграничных подземных вод.

35. Более того, всего несколько соглашений, касающихся поверхностных вод (такие как Конвенция по защите Рейна, Соглашение о сотрудничестве по защите и устойчивому использованию вод испано-португальских гидрографических бассейнов и Рамочное соглашение по бассейну реки Сава), содержат специальные положения, касающиеся подземных вод. Тем не менее, растущее признание важности подземных вод свидетельствует в пользу необходимости заключения соответствующих соглашений и учреждения соответствующих совместных органов. В случае с подземными водами, взаимосвязанными с трансграничными реками и озерами, концепция комплексного управления как поверхностными, так и подземными водами, подразумевает, что вместо заключения отдельных соглашений в отношении подземных вод, двусторонним и многосторонним соглашениям, касающимся поверхностных вод, следовало бы также содержать некоторые положения, распространяющие эффективную деятельность соответствующих совместных органов на сферу подземных вод. Совместные органы могли бы, в таком случае, вдохнуть жизнь в такие положения либо непосредственно, либо с помощью соответствующих рабочих групп.

36. Совместные органы следовало бы наделить широким спектром обязанностей, необходимых для осуществления положений Конвенции по трансграничным водам в сфере подземных вод, таких как выработка программ использования или даже совместных планов

<sup>41</sup> См. статью 4 Директивы 2000/60, пункт 1(b)(ii), а также Приложение V.

<sup>42</sup> См. *Договоренность об охране, использовании и подпитке франко-швейцарского женево-го водоносного горизонта*, доступно на: [http://www.unece.org/env/water/meetings/legal\\_board/2010/annexes\\_groundwater\\_paper/2008Franko-Swiss-Aquifer-English.pdf](http://www.unece.org/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/2008Franko-Swiss-Aquifer-English.pdf)

управления, осуществление совместных мониторинга и оценки, осуществление контроля объемов воды, извлеченной из водоносного горизонта, и т.д.

#### **Е. Статья 11 – Совместные мониторинг и оценка**

37. Совместные мониторинг и оценку подземных вод следует осуществлять, принимая во внимание Руководящие принципы по мониторингу и оценке трансграничных подземных вод, принятые вторым Совещанием Сторон Хельсинкской Конвенции в 2000 году, а также Стратегический подход к мониторингу и оценке трансграничных рек, озер и подземных вод, принятые в 2006 году. Следует подчеркнуть, что некоторые факторы «влияют на характер мониторинга и оценки подземных вод» и «отличают их от поверхностных вод»<sup>43</sup>.

38. Так, при осуществлении непосредственного мониторинга подземных вод, наряду с обычными параметрами, применяемыми ко всем водным объектам, следует также принимать во внимание такие параметры, как химический состав воды<sup>44</sup> или средний уровень забора воды; некоторые элементы, которые свойственны исключительно подземным водам, такие как геометрия водоносного горизонта, уязвимость водоносного горизонта, уровень подпитки и взаимодействия с поверхностными водами; общий характер покрывающих пластов и гидрогеологические характеристики, такие как гидравлическая проводимость, пористость и замкнутость<sup>45</sup>.

#### **Г. Статья 13 – Обмен информацией между прибрежными Сторонами**

39. Именно в случае подземных вод, осуществление этого положения должно также охватывать информацию, относящуюся к специальным характеристикам водоносных горизонтов. Так, следует осуществлять обмен не только гидрологическими, но и геологическими и гидрогеологическими данными<sup>46</sup>. Это обязательство является особенно важным в том случае, когда знания о природе и протяженности водоносного горизонта являются недостаточными и существует необходимость сбора более точных данных по данному вопросу. Более того, обмен информацией, касающейся загрязнителей, объема извлеченной воды, а также разрешений и лицензий, выданных на использование подземных вод, является исключительно важным для осуществления эффективных мониторинга и оценки состояния подземного водного объекта.

### **III. ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕР В РАМКАХ КОНВЕНЦИИ**

40. Совет по правовым вопросам на своем седьмом совещании (Женева, 15-16 апреля 2010 года) рассмотрел вопрос о наличии необходимости в более конкретном нормативном руководстве по подземным водам, и, в таком случае, природе документа, который следовало бы предусмотреть для этих целей. Диапазон возможных дополнительных мер, которые были затронуты в ходе дискуссии, среди прочего, включает:

<sup>43</sup> Для изложения этих факторов см. *Руководящие принципы*, пункт 1.3, С. 9-10.

<sup>44</sup> В этом отношении см. Директива ЕС 200/118, статья 4, регулирующая процедуру оценки химического состояния подземных вод.

<sup>45</sup> См. *Модельное соглашение Белладжю относительно использования трансграничных вод (1989 год)*, статья V(1), а также Директива ЕС 2000/60, Приложение V.

<sup>46</sup> «В «геологии» описываются возраст, состав и структура материнской породы водоносного горизонта. В «гидрогеологии» описывается способность водоносного горизонта накапливать, переносить и разгружать грунтовые воды.» (пункт 3 комментария к статье 8 Проектов статей Комиссии международного права ООН по праву трансграничных водоносных горизонтов, *Доклад о шестидесятой сессии Комиссии международного права, 2008 год, док. A/63/10, С. 56*).

- a. разработку комплексного доклада, содержащего руководство об осуществлении принципов Конвенции ЕЭК ООН по трансграничным водам, с обращением особого внимания на трансграничные подземные воды;
- b. разработку набора руководящих принципов или типовых правил, которые служили бы руководством при подготовке двусторонних или многосторонних соглашений и/или норм национального законодательства. Этот вариант может включать разработку проекта Типового соглашения, которое Совещание Сторон могло бы предложить для рассмотрения прибрежным Сторонам;
- c. разработку Протокола к Конвенции по трансграничным водам, содержащего положения, посвященные подземным водам, который будет внедряться с помощью двусторонних или многосторонних соглашений и/или посредством национального законодательства.

41. На своем восьмом совещании Совет по правовым вопросам, возможно, пожелает дальше изучить эти и, при необходимости, дополнительные варианты.