

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Типовые положения по трансграничным подземным водам



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

Примечание

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей либо относительно делимитации их границ.

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций указываются прописными буквами в сочетании с цифрами. Наличие в тексте такого условного обозначения означает ссылку на документ Организации Объединенных Наций.

Все ссылки на веб-сайты в сети Интернет и их URL адреса в настоящем издании представлены по состоянию на 31 октября 2013 года.

ECE/MP.WAT/40

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Типовые положения

по трансграничным подземным водам



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

Нью-Йорк и Женева, 2014 год



Ле Тин де Парно, Франция. Источник: ЕЭК ООН.

Предисловие

С увеличением использования ресурсов подземных вод во всем мире необходимость укрепления специального сотрудничества по подземным водам становится все более очевидной и безотлагательной. Правительства государств начинают осознавать важность развития двустороннего и многостороннего сотрудничества по использованию и охране трансграничных подземных вод, включая обмен данными и информацией об их состоянии и факторах нагрузки, совместное установление границ и оценку статуса, разработку методологий для совместного мониторинга и планов по управлению и охране ресурсов подземных вод.

Взяв на себя ведущую роль в этом отношении, Стороны Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенции по трансграничным водам) подготовили исследование о специальном применении принципов Конвенции к трансграничным подземным водам. В качестве последующего шага они разработали представленные в данном издании Типовые положения по трансграничным подземным водам, с тем чтобы способствовать дальнейшему прогрессу в улучшении сотрудничества в данной области.

Конвенция по трансграничным водам обязывает государства заключать соглашения и иные договоренности по управлению своими трансграничными водами — как поверхностными, так и подземными, — и охране таких вод. Типовые положения по трансграничным подземным водам служат фундаментом, на основе которого прибрежные государства могут разрабатывать специальные соглашения по подземным водам в форме дополнительного протокола к существующему соглашению по трансграничным водам, либо в виде соглашения по трансграничным водам, полностью посвященного подземным водам, или же соглашения по трансграничным водам, касающегося подземных вод наряду с поверхностными.

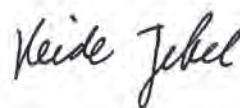
Типовые положения являются результатом плодотворного сотрудничества экспертов по правовым и техническим вопросам, которые работали вместе с энтузиазмом и усердием для того, чтобы найти общий язык, применяя зачастую строгую теорию права к сложным гидрологическим явлениям и физическим процессам.

Типовые положения отражают текущее состояние международного водного права в отношении трансграничных подземных вод. В комментариях к отдельным положениям также показаны практические возможности и примеры их применения на практике в межгосударственных отношениях. Безусловно, Типовые положения – это документ, который может быть адаптирован к потребностям сотрудничающих государств, а также доработан в будущем. Более того, в рамках Конвенции по трансграничным водам, посредством ее рабочих и технических органов, правительствам и заинтересованным сторонам может быть предоставлена дальнейшая поддержка по разработке дополнительных правовых и технических деталей и механизмов, а также поиску решений для устойчивого управления трансграничными поверхностными и подземными водами.

Мы приветствуем использование Типовых положений как Сторонами Конвенции по трансграничным водам, так и государствами, не являющимися Сторонами, для укрепления трансграничного сотрудничества по подземным водам, а также интегрированного управления трансграничными поверхностными и подземными водами. В частности, мы предлагаем правительствам проанализировать заключенные ими соглашения по трансграничным водам для того, чтобы прояснить их сферу действия в отношении трансграничных подземных вод. Такой анализ помог бы оценить потребности в пересмотре существующих соглашений или заключении новых соглашений, с тем чтобы обеспечить наличие надлежащих организационно-правовых рамок для управления трансграничными подземными водами и их охраны.



Атила Танзи
Председатель Совета по правовым
вопросам в 2010–2012 годах



Хайде Йекель
Председатель Рабочей группы по
комплексному управлению водными
ресурсами в 2010–2012 годах

Отбор проб воды из наблюдательной скважины. *Источник: Борис Королев.*



Вступление

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) была принята в г. Хельсинки, Финляндия, в 1992 году и вступила в силу в 1996 году. Она выступает в качестве механизма укрепления национальных мер и международного сотрудничества по экологически обоснованному управлению трансграничными поверхностными и подземными водами и их охране. По состоянию на 31 октября 2013 года, в Конвенции по трансграничным водам участвуют 39 Сторон из региона Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК). Предполагается, что Конвенция достигнет более широкого участия благодаря глобальному открытию для всех государств-членов Организации Объединенных Наций.

На своей пятой сессии, в 2009 году, Совещание Сторон Конвенции по трансграничным водам поручило Совету по правовым вопросам подготовить совместно с Рабочей группой по комплексному управлению водными ресурсами предварительное исследование по вопросу о применении принципов Конвенции к трансграничным подземным водам.

В 2011 году сначала Совет по правовым вопросам, а потом Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами рассмотрели подготовленное исследование. Оба органа согласились с тем, что деятельность в области трансграничных подземных вод должна быть также направлена на разработку проекта Типовых положений по трансграничным подземным водам, для того чтобы предоставить специализированное, не имеющее обязательной силы руководство по осуществлению Конвенции в данной области, а также содействовать применению принципов Конвенции к трансграничным подземным водам. Рабочая группа, таким образом, приняла решение создать Целевую группу по подземным водам для разработки Типовых положений.

Типовые положения по трансграничным подземным водам, подготовленные Целевой группой на основе проекта, предложенного Председателем и заместителем Председателя Совета по правовым вопросам, отражают итоги двух встреч Целевой группы по подземным водам, состоявшихся в 2012 году. Кроме того, они отражают комментарии, направленные во время последующих этапов представления замечаний членами Целевой группы, а также вклад со стороны участников совместного совещания Рабочей группы по мониторингу и оценке и Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами в июле 2012 года, равно как и замечания, представленные координаторами работы в рамках Конвенции после совместного совещания. Итоговый документ состоит из введения, за которым следуют девять типовых положений, каждое из которых сопровождается комментариями.

Совещание Сторон на шестой сессии, состоявшейся в г. Риме, Италия, в 2012 году приняло Типовые положения по трансграничным подземным водам и комментарии к ним и призвало Стороны и государства, не являющиеся Сторонами Конвенции, использовать эти Типовые положения при заключении или пересмотре двусторонних или многосторонних соглашений или договоренностей по трансграничным подземным водам.

Выражение признательности

Секретариат ЕЭК ООН с благодарностью отмечает существенный вклад, который внесли в разработку Типовых положений члены Совета по правовым вопросам и Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами в рамках Конвенции по трансграничным водам.

Типовые положения были разработаны Целевой группой по подземным водам на основе проекта, который подготовили г-н Аттила Танзи (Италия), Председатель Совета по правовым вопросам, и г-н Александрос Коллиопулос (Греция), заместитель Председателя Совета по правовым вопросам.

Целевая группа по подземным водам работала под руководством г-на Аттилы Танзи (Италия) и состояла из экспертов по правовым и водохозяйственным вопросам из следующих стран и организаций: г-жа Найра Качанц (Армения), г-н Андреас Шейдлер (Австрия), г-н Адиширин Алакбаров (Азербайджан), г-жа Ольга Бярозка (Беларусь), г-н Бобан Йолович (Босния и Герцеговина), г-жа Анка Леруа (Франция), г-н Антти Белински (Финляндия), г-н Иване Швелидзе (Грузия), г-жа Хайде Йекель (Германия), г-н Александрос Коллиопулос (Греция), г-жа Река Гаул (Венгрия), г-н Олег Подольный (Казахстан), г-н Том Шаул (Люксембург), г-жа Тамара Гувир и г-жа Вероника Жосу (Республика Молдова), г-жа Руксандра Балает (Румыния), г-н Борис Королев (Российская Федерация), г-жа Драгана Милованович (Сербия), г-н Петер Малик (Словакия), г-жа Мария Касадо и г-н Антонио Перез Бавьера (Испания), г-н Рональд Козель (Швейцария), г-жа Люпка Димоска-Зайков (бывшая югославская Республика Македония), г-н Григорий Петрук и г-жа Свитлана Маслиенко (Украина), г-н Фарход Хакимов (Узбекистан), г-н Джон Чилтон (Международная ассоциация гидрогеологов), г-н Сергей Выхрист (Европейский ЭКО-Форум), г-жа Гене Ялалите (Международная экологическая ассоциация хранителей реки "Есо-TIRAS"), г-жа Франческа Бернадини, г-жа Юлия Тромбицкая, г-жа Аннукка Липпонен, г-жа Наталия Никифорова и г-н Леонид Калашник из секретариата ЕЭК ООН.

Г-жа Алис Аурели и г-н Мэтью Лагод (Международная гидрологическая программа Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры) оказали ценную консультативную помощь Целевой группе.

Публикацию подготовила г-жа Юлия Тромбицкая из секретариата ЕЭК ООН. Издание редактировала г-жа Эми Эдгар. Перевод на русский язык подготовил г-н Сергей Выхрист. Г-жа Каммил Марсело из секретариата ЕЭК ООН обеспечила общую поддержку процесса подготовки издания.



Целевая группа по подземным водам, июнь 2012 года. Источник: ЕЭК ООН.

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	iii
ВСТУПЛЕНИЕ	v
Введение	1
Типовые положения	4
Положение 1	4
Положение 2	6
Положение 3	7
Положение 4	10
Положение 5	10
Положение 6	12
Положение 7	12
Положение 8	14
Положение 9	16

Ущелье «Горж дю Фьер», Франция.
Источник: ЕЭК ООН.



Введение

1. По общему мнению, в международном водном праве долгое время не обращали внимания на подземные воды. Такое отсутствие внимания в значительной степени объясняется более высокой доступностью поверхностных вод, по сравнению с подземными водами, а также «невидимостью» подземных вод в сочетании с их достаточно медленной скоростью течения, по сравнению с поверхностными водами. Однако, в связи с воздействием изменения климата и повсеместным загрязнением поверхностных вод компонентами антропогенного происхождения, роль подземных вод, как более защищенных, в удовлетворении мировых потребностей в воде неуклонным образом возрастает.

2. Большинство международных соглашений по водам касаются трансграничных поверхностных вод, тогда как всего несколько содержат конкретные положения о подземных водах,¹ а еще меньше полностью посвящены подземным водам. Среди многочисленных соглашений подобного рода можно упомянуть Конвенцию о защите, использовании, питании и мониторинге франко-швейцарского женеvского водоносного горизонта 2007 года между коммунами региона Анмас, коммуна Женеvы и коммуной Вири, с одной стороны, и Республикой и Кантоном Женеvа, с другой. Она заменила действовавшую ранее Договоренность об охране, использовании и питании франко-швейцарского женеvского водоносного горизонта 1978 года, заключенную между Государственным советом Республики и Кантона Женеvа и Префектом Верхней Савойи. Более свежим примером является Соглашение о гарантийном водоносном горизонте 2010 года между Аргентиной, Бразилией, Парагваем и Уругваем. В некоторых соглашениях по воде сфера их применения была определена таким образом, чтобы в равной степени охватывать поверхностные и подземные воды; вместе с тем, их основные положения на практике в первую очередь посвящены поверхностным водам.

3. Растущее понимание перспектив нехватки воды в связи с увеличивающимся спросом на чистую воду и неблагоприятным воздействием изменений климата на потребность в воде с недавних пор сконцентрировало внимание научных и дипломатических кругов на подземных водах. Учитывая изложенное

и принимая во внимание сложные физические особенности подземных водных ресурсов в их гидрологических и геологических аспектах, даже если на них распространяются такие же общие принципы международного водного права, как и на поверхностные воды, чувствовалась необходимость в специальном нормативном руководстве по данному вопросу. Наиболее значительным и недавним достижением в этом направлении является закрепление общих принципов международного водного права, применяемых в этой области, в *проекте Статей по праву трансграничных водоносных горизонтов 2008 года*² Комиссии международного права ООН (далее Проект статей КМП), которые Генеральная Ассамблея одобрила и рекомендовала государствам-членам Организации Объединенных Наций в 2008 и 2011 годах.³ Данная инициатива основывается именно на указанном документе КМП с целью предоставления конкретного руководства по осуществлению Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года (Конвенция по трансграничным водам) в отношении подземных вод исходя из извлеченных уроков и опыта, полученного в процессе осуществления Конвенции.

4. Следует отметить, что терминология, используемая в существующих международно-правовых документах, посвященных трансграничным подземным водам, не является единообразной. Конвенция по трансграничным водам использует термин «подземные воды», тогда как в Руководстве по внедрению Конвенции⁴ также используется термин «водоносный горизонт»: поскольку «к подземным водам Конвенция относит как замкнутые, так и незамкнутые водоносные горизонты».⁵ В некоторых других правовых документах значение термина «водоносный горизонт» разграничивается со значением термина «подземные воды». Например, в Берлинских правилах по водным ресурсам Ассоциации международного права (АМП) 2004 года (Берлинские правила 2004 года), а также в Водной рамочной дирек-

¹ См., например, статью 7(е) Соглашения между Германией и Польшей о сотрудничестве в области водного хозяйства 1992 года или статью 6(а) Конвенции по сотрудничеству в области охраны и устойчивого использования реки Дунай 1994 года.

² См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, Шестдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, стр. 19.

³ См. резолюции Генеральной Ассамблеи ООН №63/124 и №66/104, касающиеся права трансграничных водоносных горизонтов.

⁴ Проект Руководства, содержащийся в приложении к документу ECE/MP.WAT/2009/L.2, был принят Совещанием Сторон Конвенции на его пятой сессии в ноябре 2009 года. Обновленная версия Руководства была опубликована в 2013 году, см. *Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водам* (ECE/MP.WAT/39) по адресу <http://www.unecsc.org/env/water/publications/pub.html>.

⁵ См. ECE/MP.WAT/2009/L.2, приложение, пункт 73.



Водно-болотные угодья в С'Альбуфера, Майорка, Испания. Источник: ЕЭК ООН.

тиве Европейского Союза (ЕС)⁶ водоносный горизонт определяется как подземная геологическая порода, служащая резервуаром для воды,⁷ тогда как подземные воды понимаются как содержащаяся в нем вода.⁸ В Проекте статей КМП термин «водоносный горизонт» относится к водонасыщенной геологической породе, а также к содержащейся в ней воде.⁹ В Водной рамочной директиве ЕС также упоминаются «подземные водные объекты» в значении определенного объема подземных вод в пределах одного или нескольких водоносных горизонтов.¹⁰ Для целей настоящих Типовых положений под термином «подземные воды» следует понимать воду, находящуюся в геологической формации. Настоящие Типовые положения также применяются к геологической породе, содержащей воду и позволяющей течение подземных вод.

5. Что касается определения трансграничного характера подземных вод, вследствие этого относящихся к сфере действия настоящих Типовых положений, следует обратиться к сфере применения Конвенции по трансграничным водам в отношении подземных вод. Так, в соответствии с формулировкой пункта 1 статьи 1

Конвенции, подземные воды, «которые [...] пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах», по своему характеру являются трансграничными. Следовательно, 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.¹¹ Трансграничный характер подземных вод, особенно в отношении водоносных горизонтов, не всегда можно установить в результате простого физического наблюдения, как в случае с поверхностными водами. Поэтому могут потребоваться технологии, такие как изотопный метод трассирования, для определения внешних границ водоносного горизонта.¹²

6. Несмотря на вышеизложенное, сфера применения Конвенции, принимая во внимание комплексный подход, принятый в ее статье 2, пункте 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).¹³ 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».¹⁴

7. По сути, в соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конвенции, кодифицированные в ней общие принципы и нормы международного водного права в равной степени касаются поверхностных и подземных вод. Тем не менее, неизбежное усиление антропогенного воздействия на подземные воды, а также некоторые особенности подземных вод требуют специального нормативного руководства по надлежащему осуществлению и применению принципов

⁶ Директива 2000/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2000 года, устанавливающая руководство к действиям в сфере водной политики для Сообщества.

⁷ В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Берлинских правил 2004 года: «"Водоносный горизонт" означает подповерхностный слой или слои геологической породы достаточной пористости и проницаемости, позволяющих либо самоток поддающегося использованию объема подземных вод, либо их забор», тогда как в соответствии с пунктом 11 статьи 2 Водной рамочной директивы ЕС «"Водоносный горизонт" означает подземный слой или слои горной или иной геологической породы достаточной пористости и проницаемости, позволяющих либо значительный самоток подземных вод, либо забор значительного объема подземных вод».

⁸ В соответствии с пунктом 11 статьи 3 Берлинских правил 2004 года: «"Подземные воды" означают воды, находящиеся ниже поверхности земли в зоне впитывания и в непосредственном контакте с почвой или подпочвой», тогда как в соответствии с пунктом 2 статьи 2 Водной рамочной директивы ЕС «"Подземные воды" означают все воды, находящиеся ниже поверхности земли в зоне насыщения и в непосредственном контакте с почвой или подпочвой».

⁹ В соответствии с подпунктом 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 КМП к статье 2 Проекта статей, где подчеркивается, что «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 составляя содержащиеся в этой породе воды, которые можно извлечь» (А/63/10, стр.37-38).

¹⁰ См. пункт 12 статьи 2 Директивы.

¹¹ Пункт 1(b) статьи 42 Берлинских правил 2004 года гласит: «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».

¹² См. А/63/10, стр. 37, пункт 4 комментария к статье 2.

¹³ См. также пункт 1 (а) статьи 42 Берлинских правил 2004 года: «Правила, применяемые к разделяемым водам, применяются к водоносному горизонту, если: ... (а) он связан с поверхностными водами, которые являются частью международного водосборного бассейна».

¹⁴ Пункт 74.

Конвенции в этой области. Во-первых, благодаря свойству многих почвенных и подпочвенных слоев области питания защищать расположенные под ними подземные воды от загрязнения, подземные воды обычно чище, чем поверхностные воды. Если, тем не менее, загрязнители все же достигают подземных вод, их зачастую крайне невысокая, в сравнении с поверхностными водами, скорость течения и относительное отсутствие способности к самоочистке в пределах водоносных горизонтов, в сравнении с почвами, может привести к состоянию, когда стойкие загрязнители длительное время сохраняются в подземных водах в небезопасных концентрациях.

8. Во-вторых, связь между поверхностными водами и подземными водами более изменчива и менее предсказуема, чем между поверхностными водами, а именно водами, расположенными вверх по течению и вниз по течению. Загрязнение подземных вод, происходящее из-за сбросов неочищенных сточных вод в поверхностные воды, или истощение стока поверхностных вод, вызванное использованием подземных вод, менее очевидны, но не менее важны, чем взаимодействие между поверхностными водами.

9. Основываясь на общих принципах международного водного права, вновь подтвержденных в Типовых положениях 1, 2 и 4, настоящие Типовые положения направлены на предоставление практического руководства государствам в деле применения таких общих принципов к особенностям подземных вод. Соответственно, предназначением последующих Типовых положений является предложение помощи государствам, которые разделяют трансграничные подземные воды, пересекаемые государственными границами – или разделяют трансграничные поверхностные воды, связанные с подземными водами, – в подготовке специальных соглашений, касающихся устойчивого использования, управления и охраны этих подземных вод посредством осуществления сотрудничества. Очевидно, заинтересованным государствам необходимо будет скорректировать настоящие Типовые положения в соответствии со своими конкретными потребностями и особенностями каждого конкретного случая. Заинтересованные государства, при обращении к настоящим Типовым положениям также могут в каждом конкретном случае разработать более подробные или более строгие положения.

10. Специальные соглашения по подземным водам могли бы существовать в форме дополнительных протоколов к существующим соглашениям по воде, заключенным в соответствии со статьей 9 Конвен-

ции по трансграничным водам, в которых не упоминаются подземные воды. Специальные положения, касающиеся подземных вод и трансграничного сотрудничества по ним, могли бы включаться в основную часть “соглашений или договоренностей”, предусмотренных указанной статьей 9 Конвенции. Можно было бы также рассмотреть возможность разработки абсолютно нового и отдельного специального соглашения по подземным водам, особенно в случае, когда заинтересованные государства считают, что конкретный водоносный горизонт не связан с поверхностными водами или не может с легкостью быть отнесен к конкретному международному речному бассейну.

Типовые положения

Положение 1

1. Каждая Страна, при использовании трансграничных подземных вод или осуществляя какую-либо деятельность, которая каким-либо образом оказывает воздействие на трансграничные подземные воды, принимает все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия.
2. Стороны используют трансграничные подземные воды справедливым и разумным образом с учетом всех соответствующих факторов, включая в рамках соглашений, применимых между ними.

Комментарий к Положению 1

1. В этом положении повторно закреплены два общих принципа, которые, взаимодействуя, закладывают основу международного права в сфере трансграничных вод, как поверхностных, так и подземных. Первый – правило непричинения ущерба, предусмотренное пунктом 1 статьи 2 Конвенции по трансграничным водам; второй – принцип справедливого и разумного использования, изложенный в пункте 2(с) статьи 2 данного документа. Оба эти принципа тесно связаны с принципом устойчивости, который закреплен в пункте 5 (с) статьи 2 Конвенции по трансграничным водам и сформулирован для настоящих целей в Типовом положении 2. Особое внимание в процессе применения двух принципов к подземным водам требуется в отношении, среди прочего, более низкой способности подземных вод к самоочистке по сравнению с поверхностными водами.
2. Принцип справедливого и разумного использования и принцип непричинения ущерба не являются новшеством в процессе Конвенции по трансгра-

ничным водам: оба они основываются на обычном международном праве, поскольку неоднократно подтверждались прецедентным правом Международного Суда ООН и другими авторитетными международными документами, в особенности Нью-Йоркской конвенцией о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года (Конвенция по международным водотокам 1997 года). Для целей настоящей инициативы важнее всего, что они предусмотрены статьями 4 и 6 Проекта статей КМП, а также пунктом 1 статьи 2 и пунктом 1 статьи VI Типового соглашения Белладжиио относительно использования трансграничных подземных вод 1989 года (Типовое соглашение Белладжиио).

3. Как уже отмечалось, принцип справедливого и разумного использования и правило непричинения ущерба тесно переплетаются, и ни один из них не пользуется приоритетом по отношению к другому. Это вытекает из самой формулировки пункта 2(с) статьи 2 Конвенции по трансграничным водам, а также из статей 5, 6 и 7 Конвенции по международным водотокам 1997 года. В отношении их применения к подземным водам следует отметить, что в Соглашении о гуаранийском водоносном горизонте эти два принципа объединены в одном положении (статья 3).

4. Не существует заранее установленной формулы, обеспечивающей справедливое и разумное распределение вод между государствами водоносного го-

ризонта для каждого водоносного горизонта. Такую оценку необходимо проводить в каждом конкретном случае, учитывая, что ни один вид использования или распределения подземных вод не пользуется неотъемлемым приоритетом перед другими, за исключением тех видов использования, которые обеспечивают удовлетворение насущных человеческих нужд.

5. Справедливое и разумное использование трансграничных подземных вод должно учитывать все соответствующие факторы для распределения вод между видами использования подземных вод в случае конфликтующих требований между государствами водоносного горизонта. Эти факторы предусмотрены статьей 5 Проекта статей КМП и пунктом 3 статьи VIII Типового соглашения Белладжиио и включают социально-экономические потребности государств водоносного горизонта, зависимость населения от водоносного горизонта или воздействие конкретного вида использования на другие государства водоносного горизонта. Они также учитывают специальные технические аспекты, такие как характеристики водоносного горизонта или системы водоносных горизонтов, вклад каждого государства в питание водоносного горизонта, наличие альтернативных водных ресурсов и роль водоносного горизонта для соответствующих экосистем. Важность каждого фактора не predetermined заранее, поскольку некоторые из них могут иметь большее значение в одном случае и меньшее – в другом.





Водозабор. Источник: GESDEC, Кантон Женева, Швейцария.

6. Проводя оценку трансграничных подземных вод, государствам водоносного горизонта следует, в первую очередь, оценивать их состояние желательно посредством совместного мониторинга и оценки, как предусмотрено в статье 11 Конвенции по трансграничным водам, и осуществлять обмен всей соответствующей информацией с учетом положений статьи 13 Конвенции по трансграничным водам.

Положение 2

1. Стороны эксплуатируют трансграничные подземные воды устойчивым образом с целью максимизации связанных с ними долгосрочных благ и сохранения экосистем, зависящих от подземных вод.
2. С этой целью Стороны должным образом учитывают функции ресурсов подземных вод, величину запасов и качество подземных вод и темпы их пополнения, предпринимая все возможное для того, чтобы предотвратить сокращение запасов подземных вод до достижения критического уровня.

Комментарий к Положению 2

1. В пункте 1 закрепляется принцип устойчивого управления трансграничными подземными водами. Пункт 5 (с) статьи 2 Конвенции по трансграничным

водам предусматривает, что «управление водными ресурсами осуществляется таким образом, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Это положение касается как качества, так и количества воды. В соответствии с пунктом 19 статьи 3 Берлинских правил 2004 года, в непосредственном отношении к трансграничным подземным водам «устойчивое использование означает комплексное управление ресурсами для обеспечения эффективного использования и справедливого доступа к водам для блага настоящего и будущих поколений, при сохранении возобновляемых ресурсов и поддержании невозобновляемых ресурсов в максимально разумно возможной степени». Подпунктом (b) статьи 4 Проекта статей КМП также предусматривается, что государства водоносного горизонта «стремятся к максимизации долгосрочных благ, извлекаемых из использования содержащихся в них вод».

2. Устойчивое использование трансграничных подземных вод тесно взаимосвязано с их справедливым и разумным использованием. В действительности, управление трансграничными водами, подвергающее опасности их сохранение, не будет справедливым и разумным для целей международного водного права. Принцип справед-

ливого и разумного использования, посредством его объединения с принципом устойчивого развития, приобретает перспективное измерение, обеспечивая не только фактическое равенство между государствами водоносного горизонта, но и равенство между нынешним и будущими поколениями. Проводя оценку того, является ли определенный вид использования трансграничных вод справедливым, государствам водоносного горизонта следует учитывать обязательность сохранения, охраны окружающей среды и будущей доступности вод и не ограничивать себя размышлениями о том, позволяет ли планируемый вид использования оптимально использовать воды с исключительно краткосрочной экономической точки зрения.

3. Принцип устойчивости сформулирован в пункте 1 достаточно гибко, поскольку он применяется к подземным водам дифференцировано. А именно, в случае с получающими питание водоносными горизонтами, он направлен на сохранение возобновляемых ресурсов, тогда как в случае с водоносными горизонтами с отсутствием питания, его целью является поддержание невозобновляемых ресурсов в максимально разумно возможной степени.¹⁵ Вместе с тем, в отношении качества воды соблюдение принципа устойчивости может потребовать большей защиты подземных вод, по сравнению с поверхностными водами, ввиду большей технической сложности и более затратного их восстановления.

4. Пункт 2 представляет собой частный случай применения принципа устойчивости в отношении подпитываемых водоносных горизонтов. Он основывается на статье 4 Хартии рационального использования подземных вод (ЕЭК ООН, 1989 г.) (E/ECE/1197–ECE/ENVWA/12). Он направлен на установление баланса между забором и пополнением подземных вод. В том же духе, приложение V к Водной рамочной директиве ЕС предусматривает, что «хорошее количественное состояние подразумевает, среди прочего, что уровень подземных вод в подземном водном объекте является таким, что доступный ресурс подземных вод не превышает долгосрочным среднегодовым уровнем забора». В действительности, если забор воды не ниже уровня долгосрочного питания, как количество, так и качество подземных вод оказываются под угрозой, например, из-за интрузии соленых вод в прибрежных зонах или из прилежащих водоносных горизонтов.

5. Практическим механизмом применения пункта 2 для Сторон было бы согласование максимальной величины водозабора посредством годовых программ водопользования, как предусмотрено пунктом 1 статьи 1 Конвенции о защите, использовании, питании и мониторинге франко-швейцарского женевского водоносного горизонта 2007 года, пунктом 1 статьи 2 и статьей 9 ранее действовавшей Договоренности об охране, использовании и питании франко-швейцарского женевского водоносного горизонта 1978 года и пунктом 1 статьи 4 Приложения II к Мирному договору между Израилем и Иорданией 1994 года, или пунктом 5 Протокола 242 Американо-мексиканской Международной комиссии по границам и водам 1973 года, в соответствии с которым Стороны согласились ограничить забор подземных вод в четко определенном географическом регионе вдоль границы Аризоны и Соноры до специально установленных целевых показателей забора. Стороны также могли бы рассмотреть возможность разработки общих согласованных гидрологических моделей.

Положение 3

1. Стороны осуществляют сотрудничество в сфере идентификации, установления границ и характеристик своих трансграничных подземных вод. Они также прилагают усилия в направлении разработки общих базовых моделей, уровень детализации которых зависит от сложности системы и оказываемого на нее воздействия.

2. Стороны разрабатывают программы совместного мониторинга и оценки количества и качества трансграничных подземных вод. С этой целью они, среди прочего:

- (a) используют общие или согласованные стандарты и методики;
- (b) согласовывают критерии оценки и ключевые параметры, подлежащие регулярному мониторингу, с учетом особенностей подземных вод;
- (c) создают сеть мониторинга подземных вод, увязанную с мониторингом поверхностных вод, где это необходимо;
- (d) разрабатывают соответствующие гидрогеологические карты, включая карты уязвимости и математические модели, где это необходимо.

¹⁵ См. пункт 19 статьи 3 Берлинских правил 2004 года.

Трансграничные объекты подземных вод бассейнового значения и Транснациональная сеть мониторинга



Источник: МКОРД.

Комментарий к Положению 3

1. В качестве предпосылки для сотрудничества Сторонам следует достичь согласия в отношении идентификации, протяженности, области питания и зоны разгрузки, а также направления основного течения своих трансграничных подземных вод. В приложении II к Водной рамочной директиве ЕС содержится специальное руководство в отношении параметров, которые следует учитывать в процессе установления характеристик подземных водных объектов. Государствам следует определять месторасположение и границы подземных водных объектов, проводить оценку видов их использования и их экологического состояния. Согласно пункту 2.1 приложения II этот анализ может «осуществляться с помощью имеющихся гидрологических, геологических и иных данных, а также данных о почве, землепользовании, разгрузке/сбросах и заборе воды».¹⁶

2. В процессе установления характеристик может оказаться полезным использование базовых моделей, как в контексте внедрения Водной рамочной директивы ЕС. Гидрологическая базовая модель описывает и может пытаться определить соответствующие геологические характеристики, характеристики течения, определить гидрогеохимические и гидрологические процессы, антропогенную деятельность и их взаимодействие. Базовые модели могут разрабатываться до разного уровня сложности: от простых качественных описаний геологии до сложных комбинаций качественных и количественных описаний гидрогеологических процессов и их воздействий.¹⁷

‘Implementing the Water Framework Directive’, ‘Library’, ‘Official documents’ и ‘Published Guidance Documents’ по адресу <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>.

¹⁷ Для информации о базовых моделях см. Общую стратегию внедрения, Руководящий документ № 26, ‘Руководство по оценке рисков и использованию базовых моделей в отношении подземных вод’, доступно под заголовками ‘Browse categories’, ‘Environment’, ‘WFD CIRCA: ‘Implementing the Water Framework Directive’, ‘Library’, ‘Official documents’ и ‘Published Guidance Documents’ по адресу <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>.

¹⁶ См. также Европейские Сообщества, Общая стратегия внедрения Водной рамочной директивы (2000/60/EC), Руководящий документ № 2, ‘Определение водных объектов’ (Люксембург, 2003 г.), доступно под заголовками ‘Browse categories’, ‘Environment’, ‘WFD CIRCA:

3. Формулировка второго пункта основывается на статье 11 Конвенции по трансграничным водам и статье 13 Проекта статей КМП. Статья 8 Водной рамочной директивы ЕС и статья 4 Директивы ЕС о защите подземных вод от загрязнения и ухудшения качества воды (Директива ЕС по подземным водам 2006 года)¹⁸ также предусматривают мониторинг состояния подземных вод. Совместный мониторинг и оценку следует проводить в первую очередь на основе Руководящих принципов ЕЭК по мониторингу и оценке трансграничных подземных вод 2000 года (Руководящие принципы по мониторингу и оценке).¹⁹ В дополнение к параметрам, в отношении которых обычно ведется мониторинг для всех водных объектов, таким как анализ химического состава воды или воздействие землепользования или потенциально загрязняющих видов деятельности в области питания подземных вод, мониторинг подземных вод также должен учитывать их особенности, а именно: геометрию водоносного горизонта, уязвимость водоносного горизонта, уровень питания и взаимодействия с

поверхностными водами, общий характер перекрывающих пластов и гидрогеологические характеристики водоносного горизонта.²⁰

4. Предложение о создании сети мониторинга подземных вод содержится в Руководящих принципах по мониторингу и оценке, тогда как в статье 17 Конвенции о защите, использовании, питании и мониторинге франко-швейцарского женеvского водоносного горизонта 2007 года предусматривается создание сети мониторинга с целью оповещения в случае аварийного загрязнения. Разработка карт уязвимости водоносных горизонтов предлагается в Хартии рационального использования подземных вод 1989 года, а также в приложении 16, подпункте (ii) Соглашения между США и Канадой о качестве воды Великих озер 1978 года. Карты должны отражать текущее гидродинамическое и гидрохимическое состояние трансграничных подземных вод, а также уровень их охраны. Такие карты должны разрабатываться на основе общих или согласованных методологий, соответствующих каждому конкретному виду водоносного горизонта (например, отдельно для карстовых водоносных горизонтов и отдельно для аллювиальных водоносных горизонтов) и принимая во внимание качество и доступность соответствующих данных.

¹⁸ Директива 2006/118/ЕС Европейского Парламента и Совета от 12 декабря 2006 года о защите подземных вод от загрязнения и ухудшения качества воды

¹⁹ Доступно по адресу <http://www.unecse.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/guidelinesgroundwater.pdf>.

²⁰ См. Типовое соглашение Белладжю, а также пункт 2 приложения II к Водной рамочной директиве ЕС.



Скважина в Финляндии. Источник: Сиркку Туоминен.



Зона санитарной охраны водозаборной скважины. Источник: Борис Королев.

Положение 4

Стороны осуществляют сотрудничество в сфере комплексного управления своими трансграничными подземными и поверхностными водами.

Комментарий к Положению 4

1. Где возможно, Сторонам следует интегрировать управление поверхностными и подземными водами с целью продвинуться к так называемому «совместному использованию» обоих ресурсов. Такой целостный подход в пользу комплексного управления поверхностными и подземными водами предусмотрен различными документами, такими как статьи 3 и 17 Хартии рационального использования подземных вод (ЕЭК ООН, 1989 г.), статьей 4 Сеульских правил Ассоциации международного права, касающихся международных подземных вод 1986 года, пунктом 1 (с) статьи 3 Конвенции по защите Рейна 1999 года и статьей 11 Рамочного соглашения по бассейну реки Сава 2002 года.

2. В том же духе, в соответствии с пунктом 33 преамбулы Водной рамочной директивы ЕС, «цель достижения хорошего состояния вод должна преследоваться для каждого речного бассейна, чтобы, таким образом, меры в отношении поверхностных и подземных вод, относящихся к одной и той же экологической, гидрологической и гидрогеологической системе, были скоординированными».

Положение 5

1. Стороны принимают соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения трансграничных подземных вод, особенно тех, которые предназначены для питьевого водоснабжения. В связи с этим, они следуют принципу предосторожности ввиду уязвимости подземных вод к загрязнению, особенно в случаях возможной неопределенности относительно природы и протяженности трансграничных подземных вод.

2. Такие меры, среди прочего, включают следующее:

- (a) создание охранных зон, в частности, в наиболее уязвимых/особо важных частях области питания подземных вод, особенно подземных вод, используемых или предназначенных для обеспечения питьевой водой;
- (b) принятие мер по предотвращению или ограничению попадания загрязнителей в подземные воды, таких как негативные воздействия на подземные воды из точечных источников;
- (c) регулирование землепользования, включая интенсивные методы ведения сельского хозяйства, для борьбы с загрязнением подземных вод, причиненным нитратами и средствами защиты растений;
- (d) определение целевых показателей качества подземных вод и утверждение критериев качества подземных вод.

Комментарий к Положению 5

1. Подземные воды в целом менее подвержены доступу загрязнителей, чем поверхностные воды, благодаря их защитному слою. Вместе с тем, эта защита не является всеобъемлющей, и уязвимость подземных вод к загрязнению очень изменчива в зависимости от природы и толщины породы между источником загрязнения и подземными водами (маршрут загрязнения). Подземные воды могут длительное время оставаться загрязненными, среди прочего, ввиду их режима медленного стока и в результате способности водоносных горизонтов к самоочистке в зависимости от вида загрязнителя и водовмещающих пород. Более того, очистка загрязненного водоносного горизонта может оказаться технически невозможной или нерентабельной. Следовательно, исключительную важность носит предотвращение загрязнения подземных вод, и, насколько это возможно, улучшение их качества. В этом смысле, пункт 1(к) статьи 3 Конвенции по трансграничным водам призывает Стороны принимать и осуществлять дополнительные конкретные меры по предотвращению такого загрязнения.

2. Различные нормативно-правовые документы содержат общие положения, касающиеся предотвращения и сокращения загрязнения подземных вод, аналогичные содержащимся в первом предложении первого пункта Положения 5. Они включают Проект статей КМП (статья 12), Конвенцию по сотрудничеству в области охраны и устойчивого использования реки Дунай 1994 года (пункт (b) статьи 6), Соглашение о сотрудничестве по защите и устойчивому использованию вод испано-португальских гидрографических бассейнов 1998 года (пункт 2(b) статьи 13) и Водную рамочную директиву ЕС (пункт 1(i) статьи 4). Последняя, к тому же, в статье 4(b) (iii), предусматривает осуществление мер, необходимых для того, чтобы повернуть вспять тенденцию к увеличению концентрации загрязнителей.²¹

3. Идея второго предложения пункта 1 заимствована из статьи 12 Проекта статей КМП и статьи 38 Берлинских правил 2004 года, обе из которых предлагают принцип принятия мер предосторожности с тем, чтобы государства на ранних стадиях предпринимали действия по охране трансграничных подземных вод.

4. Меры по борьбе с загрязнением, приведенные во втором пункте, носят иллюстративный характер

и не расположены в порядке иерархии, поскольку Стороны совместно оценивают состояние и конкретные нужды каждого трансграничного водоносного горизонта и, соответственно, устанавливают приоритеты. Например, меры по борьбе с загрязнением из точечных источников или текущим диффузным загрязнением обычно отличаются от мер, которые необходимо принимать в случаях исторического загрязнения. В последнем случае надлежащие меры могут включать, если возможно, меры по восстановлению или другие варианты управления, такие как запрет забора воды для снабжения питьевой водой или установление препятствий в отношении забора.

5. Создание охранных зон предлагается в разделе 8.1 пункте (с) Руководящих принципов по мониторингу и оценке, в статье 14 Соглашения о гарантиях водоносного горизонта 2010 года, в пункте (a) статьи 6 Конвенции по охране реки Дунай 1994 года, в пункте 2 (a) (5) статьи VIII Типового соглашения Белладжии и в пункте 3 статьи 7 Водной рамочной директивы ЕС. Эта политика также может материализоваться с помощью схемы платы за экосистемные услуги.²² Любой подобной инициативе должно предшествовать принятие Сторонами критериев, регламентирующих создание таких зон, поскольку обычно охранять область питания в целом не представляется возможным. Стороны также могут принять решение о создании двух уровней охранных зон, где к первому уровню относились бы зоны с базовыми мерами по охране, а ко второму – зоны с усиленными мерами охраны, где применялись бы более строгие требования. К тому же, в отношении некоторых видов водоносных горизонтов, таких как карстовые водоносные горизонты, определение таких охранных зон является технически сложным, поскольку зона захвата, откуда питание следует к пункту забора, может быть точно не известной.

6. В отношении пункта 2 (b), принятие мер по ограничению или предотвращению попадания загрязнителей в подземные воды предлагается статьей 6 Директивы ЕС по подземным водам 2006 года. Такие меры могут включать запрещение или строгое регулирование прямых сбросов загрязнителей в под-

²¹ См. также приложение V к Директиве.

²² См. Рекомендации, касающиеся платы за услуги экосистем в контексте комплексного управления водными ресурсами (Издание Организации Объединенных Наций. В продаже под № R07.II.E.12).

земные воды,²³ требование о выдаче разрешений на сбросы и размещение отходов,²⁴ а также учреждение режима предварительного санкционирования какого-либо искусственного пополнения подземных вод или какого-либо крупномасштабного забора, который может поставить под угрозу качество подземных вод.²⁵ Также требуется регулирование и инвентаризация обустройства и ликвидации скважин. В некоторых случаях подземные воды подвергаются загрязнению через плохо изолированные от поверхности скважины или брошенные скважины, используемые для захоронения отходов.

7. В отношении пункта 2 (с), загрязнение подземных вод из диффузных источников, расположенных как в городских, так и сельских районах, вызывает серьезное беспокойство. Можно сослаться на раздел 8.1 пункт (а) Руководящих принципов по мониторингу и оценке или пункт 1 приложения 13 Соглашения между США и Канадой о качестве воды Великих озер 1978 года. Большинство документов, касающихся этого вопроса, концентрируются на вредном воздействии сельскохозяйственных практик, таких как загрязнение подземных вод нитратами, пестицидами и удобрениями, которое не является легко обратимым.²⁶

8. Утверждение Сторонами согласованных целевых показателей и критериев качества подземных вод рассматривается в пункте (d) приложения III к Конвенции по трансграничным водам. К тому же, статья 17 Водной рамочной директивы ЕС и, более развернуто, статья 3 Директивы ЕС по подземным водам 2006 года предусматривают установление стандартов качества подземных вод и пороговых значений, которые не должны превышать.

Положение 6

Стороны принимают меры для обмена информацией и доступными данными о состоянии трансграничных подземных вод, включая доступные данные о параметрах, предусмотренных положением 3, а также информацией о состоянии использования трансграничных подземных вод.

²³ См. пункт 3(j) статьи 11 Водной рамочной директивы ЕС.

²⁴ См. статью XI, пункты 1 и 5, Хартии рационального использования подземных вод 1989 года.

²⁵ См. пункты 3(e) и 3(f) статьи 11 Водной рамочной директивы ЕС.

²⁶ По этому вопросу см. в частности, Директиву 91/676/ЕЕС Европейского Совета от 12 декабря 1991 г., касающуюся охраны вод от загрязнения, причиненного нитратами из сельскохозяйственных источников, и пункт 2 статьи 7 Конвенции по охране реки Дунай 1994 года.

Комментарий к Положению 6

1. Обязательство обмена информацией закреплено в статье 13 Конвенции по трансграничным водам, статье 8 Проекта статей КМП, пункте 3 статьи V Типового соглашения Белладжио, а также статье 12 Соглашения о гуаранийском водоносном горизонте. Пунктом 2 статьи 16 Конвенции о защите, использовании, питании и мониторинге франко-швейцарского женевского водоносного горизонта 2007 года непосредственно предусматривается, что Стороны осуществляют обмен данными о качественном состоянии забираемых вод.

2. В случае с подземными водами обмен информацией должен также охватывать информацию, относящуюся к особенностям подземных вод. Это является особенно важным, если информация о протяженности и природе водоносного горизонта, а также об идентификации его областей питания и разгрузки, является недостаточной, и требуется собрать больше данных по этому вопросу в целях перехода к определению и установлению границ и характеристик соответствующих подземных вод, как предусмотрено в Положении 3.

Положение 7

1. Стороны разрабатывают и осуществляют совместные или согласованные планы надлежащего управления своими трансграничными подземными водами, где это необходимо.

2. Такие планы управления, среди прочего, предусматривают:

- (a) распределение видов водопользования с учетом всех соответствующих факторов, включая настоящие и будущие потребности, а также потребности экосистем, зависящих от подземных вод;
- (b) учет величины забора воды и предписание требования предварительного административного санкционирования забора и искусственного восполнения;
- (c) предписание лимитов забора, среди прочего, в форме количественного определения совокупного ежегодного забора и критериев размещения новых скважин и разработки других водозаборных сооружений;
- (d) разработку программ мер по сохранению и восстановлению качества и количества подземных вод.

Комментарий к Положению 7

1. Разработка планов устойчивого управления трансграничными подземными водами предусмотрена статьей 14 Проекта статей КМП, а также статьей VIII Типового соглашения Белладжио, и соответствует пункту 6, статьи 2 Конвенции по трансграничным водам. Такие планы подлежат согласованию между Сторонами в том случае, если один совместный план управления не может быть разработан. В отношении трансграничных подземных вод, взаимосвязанных с поверхностными водами, следует также учитывать принцип комплексного управления. В таком случае соответствующий план для подземных вод мог бы принять форму специального плана управления, дополняющего план управления речным бассейном, к которому относятся рассматриваемые трансграничные подземные воды.²⁷

²⁷ См. пункт 5 статьи 13 Водной рамочной директивы ЕС: «Планы управления бассейнами рек могут дополняться более подробными программами и планами управления для суббассейнов, участков, устья или типа вод, они могут касаться определенных аспектов управления водными ресурсами».



Прокачка наблюдательной скважины при помощи погружного насоса.
Источник: Борис Королев.

2. Элементы плана управления, предусмотренные пунктом 2, носят иллюстративный характер. Пункт 2 (а) вытекает из требований справедливого и разумного использования трансграничных подземных вод в совокупности с принципом устойчивости. Конкретно упоминаются потребности связанных с подземными водами экосистем, поскольку качество и количество подземных вод являются критическим фактором для обеспечения жизнедеятельности таких экосистем. Пунктом 2 (d) статьи 2 Конвенции по трансграничным водам предусматривается, среди прочего, что Стороны принимают все соответствующие меры для обеспечения сохранения экосистем. В этом контексте необходимо также принимать во внимание Руководящие принципы экосистемного подхода к водохозяйственной деятельности.²⁸

3. Учет величины забора воды следует относить к мониторингу уровней подземных вод. Идея пункта 2 (b) основывается на статье 6 Конвенции об охране, использовании, питании и мониторинге франко-швейцарского женеvского водоносного горизонта 2007 года, которая предписывает оборудовать все гидротехнические сооружения прибором учета объема извлеченной воды, а также пункте 3 (e) статьи 11 Водной рамочной директивы ЕС, который предусматривает создание реестра забора воды, а также режима предварительного санкционирования забора, подразумевающего, что забор без такого санкционирования, в принципе, подлежит запрету.

4. Санкционированием также должны устанавливаться лимиты забора. Пункт 2 (c) сформулирован по образцу пункта 2 (c) статьи VIII Типового соглашения Белладжио, тогда как статья 8 Конвенции об охране, использовании, питании и мониторинге франко-швейцарского женеvского водоносного горизонта 2007 года также предусматривает годовые лимиты совокупного забора воды. Следует учитывать, что в некоторых климатических зонах межгодовая изменчивость питания подземных вод является высокой и, следовательно, лимит забора необходимо устанавливать в отношении пополнения и долгосрочного воздействия забора.

5. Пункт 2 (d) предусматривает совместные программы Сторон, которые стремятся сохранить количество и качество воды. Такие действия могут охватывать меры по борьбе с загрязнением под-

²⁸ Охрана водных ресурсов и водных экосистем (ECE/ENVWA/31, Часть первая), доступно по адресу <http://www.unece.org/env/water/publications/pub71.html>.

земных вод, содержащиеся в Типовом положении 5. Разработка Сторонами программ мер, направленных на сокращение загрязнения, предусмотрена пунктом 2 (f) статьи 9 Конвенции по трансграничным водам.

Положение 8

1. Вся планируемая деятельность, которая может оказать значительное воздействие на трансграничные подземные воды и, таким образом, оказать вредное воздействие на другую Сторону, подлежит процедуре оценки воздействия на окружающую среду. Кроме того, Сторона происхождения планируемой деятельности соответствующим образом уведомляет другую Сторону как можно скорее и, если последняя пожелает, предоставляет документацию об оценке воздействия на окружающую среду и проводит консультации с этой Стороной.

2. Обязательства, предусмотренные пунктом 1, применяются, среди прочего, в случаях крупномасштабного забора подземных вод из трансграничного водоносного горизонта или в случае систем значительного искусственного восполнения подземных вод.

3. Стороны принимают меры, направленные на повышение осведомленности и обеспечение доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию в отношении состояния трансграничных подземных вод и планируемой деятельности, указанной в пункте 1.

Комментарий к Положению 8

1. Пункт 1(h) статьи 3 Конвенции по трансграничным водам предписывает Сторонам обеспечить применение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и других методов оценки. Кроме того, статья 15 Проекта статей КМП обязывает государство водоносного горизонта провести оценку, уведомить и провести консультации с другим государством водоносного горизонта, если оно имеет основания полагать, что тот или иной конкретный вид планируемой деятельности на его территории может затронуть трансграничный водоносный горизонт и, поэтому, оказать значительное неблагоприятное воздействие на последнее государство. Подробные положения в этом отношении содержатся в Части III (статьи 11–19) Конвенции по международным водотокам 1997 года, а также в статьях 9–11 Соглашения о гарантированном водоносном го-

ризонте. Обязательство уведомить и провести консультации с другой Стороной о мерах, оказывающих значительное воздействие на трансграничные подземные воды, также содержится в статье 7(e) Соглашения между Германией и Польшей о сотрудничестве в области водного хозяйства 1992 года.

2. В случае если все государства водоносного горизонта являются Сторонами Конвенции ЕЭК об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года (Конвенция Эспо), они могут прямо сослаться на последнюю Конвенцию в своем двустороннем или многостороннем соглашении. Даже если некоторые из них или все они не являются Сторонами Конвенции Эспо, им следует стремиться учитывать ее положения в процессе применения Типового положения 8, поскольку Конвенция предоставляет комплексные рамки для участия потенциально затрагиваемого государства в процессе ОВОС. В дополнение к этому Протокол по стратегической экологической оценке 2003 года к Конвенции Эспо особенно полезен в том случае, когда существует вероятность воздействия на трансграничные подземные воды планов, программ и, насколько возможно, политики и законодательства.



Наблюдательная скважина в Финляндии.
Источник: Сиркку Туоминен.

3. Обязательство, закрепленное в пункте 1, применяется также к видам использования трансграничных водоносных горизонтов, которые непосредственно не связаны с забором подземных вод, таким как горная промышленность, добыча минеральных ресурсов и строительных материалов, хранение углеродов, захоронение радиоактивных отходов, гидравлический разрыв, системы охлаждения и нагревания и т.д. Даже если цели некоторых из указанных видов деятельности расположены глубоко под землей, доступ к ним путем бурения может причинить ущерб водоносным горизонтам, расположенным между поверхностью земли и заданной геологической формацией.

4. Пункт 2 Типового положения 8 выделяет два случая, характерных для подземных вод, при которых необходим процесс трансграничной ОВОС. Пункт 12 добавления I к Конвенции Эспо, с изменениями и дополнениями,²⁹ совместно со статьей 3 Конвенции предусматривают обязательство уведомлять и вовлекать в процедуру ОВОС любую Сторону, которая может быть затронута трансграничным воздействием деятельности по забору подземных вод или системы искусственного пополнения подземных вод, если годовой объем забираемой или пополняемой воды достигает 10 миллионов кубических метров или более. Аналогичные положения также содержатся в приложении II, пунктах 4 (g) и 4 (h) Соглашения о сотрудничестве по защите и устойчивому использованию вод испано-португальских гидрографических бассейнов 1998 года, в пункте 12 приложения II Соглашения между Республикой Эстония и Республикой Латвия по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, а

также пункте 12 приложения I Соглашения между Республикой Эстония и Республикой Финляндия по ОВОС в трансграничном контексте. Тем не менее, следует отметить, что пункт 1 настоящего положения касается значительного воздействия, а не масштаба, планируемой деятельности.

5. Полезным примером межгосударственного сотрудничества в области оценки воздействия деятельности на трансграничные подземные воды является район Гарцвайлер в Германии, где разработка горного месторождения оказала воздействие на уровень подземных вод, разделяемых Германией и Нидерландами. Эксперты из Нидерландов принимали участие в подготовке отчетов по ОВОС, тогда как общественность была проинформирована о результатах соответствующих программ мониторинга.³⁰

6. Пункт 3 сформулирован по образцу пункта (d) положения 2 Типовых положений ЕЭК об управлении трансграничной деятельностью в случае наводнений 2006 года (ECE/MP.WAT/19/Add.1). Детальные положения в этом отношении содержатся в Конвенции ЕЭК о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) 1998 года, тогда как в области водных ресурсов полезным руководством может послужить совместная публикация ЕЭК/Программы ООН по окружающей среде «Управление водохозяйственной деятельностью: участие общественности и соблюдение соглашений».³¹

²⁹ Следует отметить, что измененная и дополненная формулировка пункта 12, принятая на третьей сессии Совещания Сторон Конвенции Эспо в 2004 году, еще не вступила в силу.

³⁰ См. веб-сайт Комитета по бурому углю/лигниту районного совета Кельна (на немецком языке): http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/gremien/braunkohlenschausschuss/index.html

³¹ Женева, 2000 г. Доступно по адресу <http://www.unec.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/guidance.pdf>.



Водно-болотные угодья в Албании. Источник: ЕЭК ООН.

Положение 9

Для осуществления целей и принципов настоящих Типовых положений и координирования своего сотрудничества Стороны учреждают совместный орган.

Комментарий к Положению 9

Учреждение совместного органа предусмотрено пунктом 2 статьи 9 Конвенции по трансграничным водам. Некоторые документы, такие как Конвенция о защите, использовании, питании и мониторинге франко-швейцарского женеvского водоносного горизонта 2007 года или Типовое соглашение Белладжио, содержат очень подробные статьи о задачах такого совместного органа. Тем не менее, как и в случае со статьей 15 Соглашения о гуаранийском водоносном горизонте, настоящие Типовые положения содержат сравнительно краткое положение об институциональном сотрудничестве между государствами водоносного горизонта. Основной причиной выбора этой модели является то, что настоящие Типовые положения в большинстве случаев либо будут включены в соглашение по поверхностным водам, либо будут дополнять такое соглаше-

ние в форме Протокола. Такое соглашение обычно предусматривает учреждение совместного органа по сотрудничеству по трансграничным поверхностным водам. Последнему также должно быть поручено заниматься, непосредственно или с помощью вспомогательного органа, такого как подкомитет или рабочая группа, взаимосвязанными подземными водами, с тем, чтобы оказывать содействие комплексному управлению как поверхностными водами, так и подземными водами.³² Тем не менее, данное положение является достаточно гибким, чтобы предоставить государствам водоносного горизонта возможность выбрать другой подход, а именно учредить совместный орган, занимающийся исключительно подземными водами, если они считают, что определенный глубоко залегающий водоносный горизонт не связан с поверхностными водами.

³² В случае термального трансграничного водоносного горизонта между Германией и Австрией соответствующая экспертная группа, учрежденная двумя государствами в 2002 г., работает под эгидой трансграничной комиссии, которая была учреждена в рамках двустороннего Соглашения о сотрудничестве в управлении водными ресурсами в бассейне р. Дунай (Регенсбургский договор). Страны согласовали применение модельного подхода, программу мониторинга, а также обмен информацией перед выдачей лицензий на добычу термальных вод.



Комиссия по Регенсбургскому договору утверждает решения в отношении водоносного горизонта между Германией и Австрией. Источник: К. Стания.

Типовые положения по трансграничным подземным водам

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) была принята в 1992 году и вступила в силу в 1996 году. Она объединяет почти все страны, имеющие общие трансграничные воды в Панъевропейском регионе, и как ожидается, достигнет более широкого участия благодаря глобальному открытию для всех государств-членов Организации Объединенных Наций.

Конвенция по трансграничным водам выступает в качестве механизма укрепления международного сотрудничества и национальных мер по экологически обоснованному управлению трансграничными поверхностными и подземными водами и их охране. Кроме того, она обеспечивает межправительственную платформу для повседневного развития и продвижения трансграничного сотрудничества.

Настоящие Типовые положения по трансграничным подземным водам и комментарии к ним предоставляют специализированное, не имеющее обязательной силы руководство по осуществлению Конвенции в отношении подземных вод, а также содействию применению принципов Конвенции к трансграничным подземным водам. Они призваны способствовать улучшению трансграничного водного сотрудничества по подземным водам и укреплению интегрированного управления трансграничными поверхностными и подземными водами.

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH – 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41 (0) 22 917 44 44
Fax: +41 (0) 22 917 05 05
E-mail: info.ece@unece.org
Website: <http://www.unece.org>