



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 March 2010
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестьдесят вторая сессия

Женева, 3 мая — 4 июня и 5 июля — 6 августа 2010 года

Общие природные ресурсы: выполнимость дальнейшей работы по нефти и газу

Документ подготовлен Шинией Мурасе

I. Введение

1. На своей пятьдесят четвертой сессии в 2002 году Комиссия международного права постановила включить в свою программу работы тему «Общие природные ресурсы» и назначить г-на Тусэя Ямаду Специальным докладчиком по ней¹. Была сформирована рабочая группа для оказания помощи Специальному докладчику в подготовке наброска общей направленности данной темы с учетом материала, подготовленного в 2000 году². Специальный докладчик предложил заняться трансграничными грунтовыми водами, нефтью и природным газом на основе применения поэтапного подхода, начав работу с грунтовых вод³. На своей шестидесятой сессии в 2008 году Комиссия приняла во втором чтении преамбулу и комплекс из 19 проектов статей о праве трансграничных водоносных горизонтов с рекомендацией Генеральной Ассамблее, в частности, рассмотреть возможность выработки конвенции на основе данных проектов статей⁴.

2. На своей пятьдесят девятой сессии в 2007 году Рабочая группа по общим природным ресурсам под председательством г-на Энрике Кандиоти обсудила вопрос о нефтегазовых ресурсах на основе четвертого доклада (A/CN.4/580), представленного Специальным докладчиком г-ном Тусэем Ямадой. Определив, что право трансграничных водоносных горизонтов следует рассматривать отдельно от вопросов, относящихся к нефтегазовым ресурсам, Комиссия постановила просить Секретариат о распространении среди правительств вопросни-

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/57/10 и Согг.1), пункты 518–519.*

² Там же, *пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/55/10), приложение, стр. 362–363.*

³ Там же, *пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/58/10), пункт 377.*

⁴ См. резолюцию 63/124 Генеральной Ассамблеи.



ка, подготовленного Рабочей группой по этому предмету⁵. На шестьдесят первой сессии в 2009 году Рабочая группа обсудила вопрос о выполнимости силами Комиссии какой-либо дальнейшей работы по проблеме нефтегазовых ресурсов на основе рабочего документа по нефти и газу (A/CN.4/608), подготовленного г-ном Ямадой до его выхода из состава Комиссии. Рабочая группа постановила повторно распространить вопросник 2007 года и возложить на автора обязанность по подготовке исследования с оценкой выполнимости силами Комиссии какой-либо дальнейшей работы по нефти и газу на основе анализа письменных ответов правительств, а также их комментариев и замечаний, высказанных в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, равно как и других соответствующих элементов⁶. Настоящий рабочий документ представляется в соответствии с данной просьбой.

II. Ответы и замечания правительств

3. Комиссия получила 39 ответов от правительств, в 19 из которых рассматривается вопрос о выполнимости силами Комиссии дальнейшей работы по нефти и газу⁷. Кроме того, ряд представителей правительств также сделали заявления по этому вопросу в Шестом комитете⁸. Из этих письменных ответов и устных заявлений (которых насчитывается в общей сложности 46) очевидно, что позиции государств-членов по вопросу о том, следует ли Комиссии приниматься за дальнейшую работу по нефти и газу, существенно различаются. Если некоторые государства высказались за то, чтобы Комиссия приступила к этой работе, то большинство государств выразило мнение о том, что Комиссии не следует делать этого. Еще несколько государств заняли промежуточную позицию, рекомендовав применять осмотрительный подход.

4. Первая группа государств предложила Комиссии приступить к рассмотрению вопроса о нефти и газе⁹. Было заявлено, что между грунтовыми водами и нефтегазовыми ресурсами существует определенная аналогия не только с правовой, но и с геологической точек зрения и что, даже с учетом рекомендации об осмотрительном подходе, в обоих случаях, как представляется, применимы одни и те же общие правовые принципы. Было также высказано мнение о том, что даже при наличии определенных различий между грунтовыми водами и нефтегазовыми ресурсами отдельный подход к другим газообразным веществам и жидким веществам, помимо грунтовых вод, отнюдь не обязательно оправдан. Подобная точка зрения предполагает, что применение к нефти и газу других норм отнюдь не обязательно требует создания отдельной правовой базы по нефти и газу, что особые нормы по водоносным горизонтам можно было бы включить в общую правовую базу по общим природным ресурсам и что одновременное рассмотрение норм международного права по всем таким ресурсам позволило бы повысить качество формирующейся международно-правовой ба-

⁵ Там же, *пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 10 (A/59/10)*, пункты 161–183.

⁶ Там же, *шестьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/64/10)*, пункты 187–193.

⁷ A/CN.4/607; A/CN.4/607, Add.1. В январе-феврале 2010 года были получены ответы еще трех государств-членов.

⁸ Комментарии и замечания делегаций см. в A/C.6/62/SR.22, 24 и 25, A/C.6/63/SR.16–18 и A/C.6/64/SR.17, 18 и 20–23.

⁹ Ссылки на комментарии в настоящем рабочем документе служат для демонстрации общей направленности взглядов государств-членов и не являются исчерпывающими.

зы. Еще несколько государств выразили пожелание, чтобы Комиссия разработала общие нормы для трансграничных природных ресурсов — будь то водоносных горизонтов или нефтегазовых залежей, — осмотрительно напомнив при этом, что такие нормы не должны рассматриваться в отрыве от вопроса о делимитации морских границ, для чего потребуются углубленное изучение и тщательно проработанный режим, и что данный вопрос, как правило, регулируется двусторонними соглашениями. Тем не менее государства, высказавшиеся за начало проработки вопроса о нефти и газе, составляли меньшинство среди государств, прокомментировавших данный вопрос.

5. Вторая группа государств, которые представляли собой однозначное большинство, заявили, что Комиссии не следует заниматься нефтегазовой темой. Аргументы, приведенные такими государствами, несмотря на значительные различия между ними, включали в себя следующие: а) вопрос о нефти и газе существенно отличается от вопроса о грунтовых водах; б) вопрос о нефти и газе тесно переплетается с двусторонними интересами соответствующих государств; в) его нельзя отделять от делимитации границ; г) данный вопрос не пригоден для кодификации; и е) он характеризуется политической деликатностью и технической сложностью. Некоторые из вышеприведенных аргументов, естественно, тесно взаимосвязаны, однако приводятся в настоящем документе для удобства с целью отражения общей направленности мнений государств.

A. Существенные различия между водоносными горизонтами и нефтегазовыми залежами

6. Несколько государств высказали мнение о том, что грунтовые воды должны рассматриваться отдельно от нефтегазовых месторождений, даже несмотря на то, что некоторые геологические факторы могут предполагать возможность совместной работы над этими двумя видами ресурсов. Столь узкий геологический подход означал бы игнорирование или недооценку социально-экономических последствий, характеризующихся существенными различиями в случае грунтовых вод и нефтегазовых ресурсов. Кроме того, была отмечена необходимость проведения грани между физико-геологическими характеристиками и правовой оценкой таких ресурсов.

B. Вопрос двустороннего характера

7. Многие государства сочли, что вопрос о нефти и газе затрагивает существенные двусторонние интересы соответствующих государств и что любая попытка кодификации общих норм являлась бы неприемлемой и излишней. Было заявлено, что данный вопрос должен решаться путем переговоров между соответствующими государствами, поскольку данная тема уже в достаточной мере регулируется принципами международного права и рассматривается государствами на двусторонней основе. Было сочтено нецелесообразным начинать работу по вопросу о нефтегазовых ресурсах, которые имеют большое стратегическое и экономическое значение и огромную важность для целей развития. При этом было отмечено, что специфические и сложные проблемы, относящиеся к трансграничным нефтегазовым запасам, в течение вот уже ряда лет адекватно урегулируются в рамках двустороннего сотрудничества и взаимосогласованных

механизмов, как представляется, не создавая непреодолимых препятствий на практике.

С. Делимитация границ

8. Некоторые государства высказали мнение о том, что Комиссии не следует братья за вопрос о нефти и газе, поскольку в целом ряде случаев он будет связан с вопросами делимитации морских границ. Было подчеркнуто, что разработка, эксплуатация и регулирование режима трансграничных запасов нефти и газа, естественно, предполагают делимитацию сухопутных и/или морских границ между двумя или более государствами и поэтому требуют применения индивидуального подхода в каждом случае. Особое внимание было, в частности, уделено тому, что Комиссии следует воздерживаться от рассмотрения вопросов, касающихся делимитации морских границ, поскольку Конвенция по морскому праву 1982 года однозначно предусматривает, что делимитация морских границ является вопросом, который должен решаться соответствующими государствами: в тех районах, где государства еще не урегулировали окончательно морские притязания, вопросы о том, подлежат ли нефтегазовые ресурсы совместному пользованию и если да, то каким образом, неразрывно связаны с урегулированием таких притязаний. Кроме того, в заключаемых в итоге соглашениях о делимитации нередко содержатся положения о совместной эксплуатации нефтегазовых месторождений, находящихся по обе стороны согласованной границы. Наличие подобных двусторонних механизмов представляет собой оптимальный вариант для государств с точки зрения режима общих нефтегазовых запасов.

Д. Сомнения по поводу пригодности для кодификации

9. Несколько государств высказали сомнение в отношении пригодности данной темы для кодификации. Многие государства придерживались того мнения, что вопрос о нефти и газе не относится к международному обычному праву и должен решаться на основе сотрудничества и переговоров между соответствующими государствами и что кодификация не является ни своевременной, ни реалистичной. С точки зрения других государств, данный вопрос еще не созрел для кодификации или является непригодным для кодификации Комиссией. Некоторые государства не были убеждены в том, что дальнейшая работа Комиссии по кодификации данной темы будет иметь какое-то положительное значение, поскольку она может еще более усложнить ситуацию и внести еще большую путаницу. На их взгляд, нецелесообразно и неразумно, чтобы Комиссия продолжала изучать данную область или пыталась вывести определенные нормы международного обычного права на основе весьма ограниченной практики. Также высказывался аргумент о том, что Комиссия не имеет полномочий на рассмотрение экологических аспектов ископаемого и углеводородного топлива в рамках данной темы. Было также заявлено, что, как показали результаты научных и правовых исследований, представляется невозможным выработать универсальные стандарты в данной области, где отсутствуют какие-либо аспекты, по которым можно было бы извлечь какую-то пользу из дальнейшей проработки в рамках Комиссии. С учетом того, что имеющаяся применимая практика является двусторонней по своему характеру и в каждом случае опре-

деляется конкретными обстоятельствами, представляется более целесообразным применять ее в контексте двусторонних переговоров между заинтересованными государствами, чем в процессе прогрессивного развития и кодификации международного права.

Е. Политическая деликатность и техническая сложность

10. Ряд государств отметил, что вопрос о нефти и газе является сложным и что в связи с ним возникают значительные трудности политического и технического характера. Также было подчеркнуто, что Комиссии следует учитывать сложность и деликатность данной проблемы. Отмечалась целесообразность того, чтобы Комиссия проявляла осмотрительность в данном вопросе. Государства и промышленные круги исключительно заинтересованы с экономической и политической точек зрения в распределении и регулировании нефтегазовых ресурсов, и любое предложение со стороны Комиссии может стать предметом больших споров. Также было подчеркнуто, что вопрос о трансграничных залежах нефти и газа естественно связан с весьма сложными техническими данными и чувствительными в политическом отношении проблемами, а также с вопросом о суверенитете государств.

11. Итак, целым рядом государств было высказано мнение о том, что нефтегазовый вопрос является в сущности двусторонним по своей природе и носит сильно выраженный политический и технический характер, предполагая большое разнообразие региональных ситуаций. Они высказали сомнение в необходимости того, чтобы Комиссия осуществляла процесс кодификации по данному вопросу, включая разработку универсальных норм. Кроме того, как представляется, эти страны были бы озабочены, если бы Комиссия расширила данную тему и включила в нее вопросы, касающиеся делимитации морских границ.

12. К третьей группе государств относятся те из них, которые четко не сформулировали свою позицию. Многие государства этой группы подчеркнули, что Комиссия должна заручиться широкой поддержкой государств, если она желает заняться нефтегазовой темой. Некоторые государства отметили, что, хотя процесс кодификации нельзя считать целесообразным и необходимым, они, тем не менее, приветствовали бы проведение силами Комиссии исследования соответствующей практики государств. Так, например, было предложено предпринять анализ различных подходов, применяемых в рамках существующих механизмов, который позволил бы выявить набор общих принципов и наилучшую практику. Кроме того, было заявлено, что Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о проведении обследования межгосударственной и частной договорной практики в интересах определения относящихся к ней общих тенденций с точки зрения как публичного, так и частного права, на основе чего можно было бы, при необходимости, подготовить предложение о руководящих принципах.

III. Рекомендация

13. Следует напомнить, что тема «Общие природные ресурсы» была включена в программу работы Комиссии на основе материала, подготовленного Робертом Розенстоком на ее пятьдесят второй сессии в 2000 году, в котором со-

держались наброски общего направления данной темы. В материале отмечалось, что Комиссии следует сосредоточиться «исключительно на водных ресурсах, особенно замкнутых грунтовых водах и таких иных единых геологических структурах, как залежи нефти и газа»¹⁰. Никакого конкретного материала по вопросу о нефтегазовых ресурсах не подготавливалось. Именно по этой причине по завершении работы над трансграничными водоносными горизонтами было сочтено обоснованным рассмотреть вопрос о выполнимости работы по теме нефти и газа.

14. В целом было высказано мнение о том, что при выборе новой темы или подтемы Комиссии необходимо руководствоваться следующими установленными ею в 1997 и 1998 годах критериями: тема должна отражать потребности государств в отношении прогрессивного развития и кодификации международного права; тема должна находиться на достаточно продвинутой стадии с точки зрения практики государств, которая позволяла бы осуществлять прогрессивное развитие и кодификацию; и тема должна быть конкретной и поддающейся прогрессивному развитию и кодификации¹¹. В этой связи было предложено три критерия выполнимости для выбора тем: во-первых, практическое рассмотрение вопроса о наличии настоящей необходимости для всего международного сообщества в целом; во-вторых, техническая выполнимость работы по теме: достаточно ли она «созрела» с точки зрения соответствующей практики государств и проработки в специальной литературе; и в-третьих, политическая осуществимость темы: вызовет ли работа с ней сильное политическое сопротивление со стороны государств или нет¹².

15. Мнения большинства государств-членов по вопросу о нефти и газе были в основном негативными, о чем свидетельствуют вышеприведенные обобщенные сведения. Большинство придерживалось той точки зрения, что данный вопрос является не только в принципе двусторонним по своему характеру, но и весьма технически сложным и предполагает разнообразие региональных ситуаций. В особенности важно проводить грань между физико-геологическими характеристиками нефти и газа и правовой оценкой таких ресурсов, а также принять к сведению, что в случае нефти и природного газа каждая ситуация отличается собственной спецификой и особыми характеристиками и должна рассматриваться отдельно. В этой связи было выражено сомнение по поводу необходимости того, чтобы Комиссия осуществляла процесс кодификации по данному вопросу, включая разработку универсальных норм. Высказывались

¹⁰ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/55/10), приложение, стр. 362.* Члены Комиссии высказали несовпадающие точки зрения по вопросу о том, принимала ли Комиссия решение о том, что нефть и газ входят в данную тему или нет (см. там же, *шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/62/10)*, пункты 169–170 и 177).

¹¹ См. *Yearbook of the International Law Commission*, 1997, vol. II (Part Two), para. 238; *Ibid.*, 1998, Vol. II (Part Two), para. #553. Следует напомнить, что Комиссия далее приняла решение о том, что она не должна ограничиваться традиционными темами и может также рассматривать и такие темы, которые отражают новые тенденции в международном праве и насущные потребности всего международного сообщества в целом.

¹² B.G. Ramcharan, *The International Law Commission: Its Approach to the Codification and Progressive Development of International Law* (The Hague Martinus Nijhoff, 1977), pp. 60–63; Shinya Murase, Kokusai Rippo (International Lawmaking) (:/:) Toshindo, 2002 (:/:) [Chinese translation forthcoming, to be published by Chinese People's Public Security University Press, 2010], pp. 217–221.

опасения в связи с тем, что попытка обобщения может непреднамеренно еще более усложнить или внести дополнительную путаницу в ту область, которая адекватно регулируется в рамках двусторонних усилий. С учетом того, что запасы нефти и газа нередко располагаются на континентальном шельфе, предварительным условием для рассмотрения данной темы является делимитация морских границ, которая представляет собой весьма деликатный и сложный в политическом отношении вопрос для соответствующих государств, если только стороны не придут к взаимному согласию пренебречь проблемой делимитации¹³.

16. Что же касается компромиссного решения, предложенного несколькими государствами, — о сборе и анализе информации по практике государств в области нефти и газа или выработке типового соглашения по данному предмету¹⁴, то такая работа, возможно, не будет являться весьма плодотворной для Комиссии именно в силу специфики каждой ситуации, имеющей отношение к нефти и газу. Можно вполне предположить, что сложный и деликатный характер каждого случая будет препятствовать попыткам проведения достаточно обширного и полезного анализа соответствующих вопросов.

17. Таким образом, автор настоящего документа рекомендует Рабочей группе вынести на шестьдесят второй сессии Комиссии в 2010 году решение более не рассматривать вопрос о нефти и газе¹⁵.

¹³ См. Jonathan Charney, et al. eds., *International Maritime Boundaries*, 4 vols (Martinus Nijhoff, 1993-); Shinya Murase and Junichi Eto, eds., *International Law of Maritime Boundary Delimitation* (Toshindo, 2008) (in Japanese).

¹⁴ В 1980-е годы было предпринято несколько попыток разработать типовые соглашения. См. Hazel Fox, et al., *Joint Development of Offshore Oil and Gas: Model Agreement for States for Joint Development with Explanatory Commentary* (1989); Hazel Fox, ed., *Joint Development of Offshore Oil and Gas*, vol. 2 (British Institute of International and Comparative Law, 1990); Alberto Szekely, et al., "Transboundary hydrocarbon resources: the Puerto Vallarta draft treaty", *Natural Resources Journal*, vol. 31, 1991, pp. 609f. (Joint project between a United States university and a Mexican university). Следует отметить, что Международный комитет по исключительной экономической зоне воздержался от разработки типового соглашения. См. "Joint development of non-living resources in the Exclusive Economic Zone", Report of the International Committee on the Exclusive Economic Zone, International Law Association, *Report of the Sixty-third Conference* (Warsaw), pp. 509-569.

¹⁵ Подобное решение имеет прецедент в практике Комиссии. Следует напомнить, что тема статуса, привилегий и иммунитетов международных организаций включалась в повестку дня Комиссии с 1976 года и что два специальных докладчика представили по ней восемь докладов. Ни в Комиссии, ни в Шестом комитете не было высказано каких-либо мнений в пользу более активного рассмотрения данной темы. В этой связи по рекомендации Группы по планированию Комиссия постановила не рассматривать эту тему, и такое решение было одобрено Генеральной Ассамблеей в 1992 году.