

ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ГАЗОПРОВОДЫ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

© 2011 г. Алла Сергеевна Лалетина¹

Краткая аннотация: предметом рассмотрения настоящей статьи являются газопроводы, предназначенные для передачи газа через государственную границу, – трансграничные газопроводы. В статье анализируются критерии различия правового режима газопроводов, расположенных на территории континентального шельфа и исключительной экономической зоны, а также условия распространения правового режима искусственных островов, установок и сооружений на правовой режим трубопроводов.

Annotation: The subject of this article is the gas pipeline transferring gas through the state border – cross-border gas pipelines. The article contains the analysis of the differences between legal regimens of the gas pipeline running on the continental shelf territory and located in the exclusive economical zone, as well as the influence of the legal regimen of artificial islands, installations and structures on the legal regimen of the pipelines.

Ключевые слова: трансграничные газопроводы, трубопроводы, континентальный шельф, исключительная экономическая зона, открытое море, модель Unified project, модель Interconnector, искусственные установки и сооружения.

Key words: cross-border gas pipelines, pipelines, continental shelf, exclusive economical zone, high seas, unified project model, the Interconnector model, artificial installations and structures.

Вопросы отнесения газопровода к категории международных, определения правового режима международных газопроводов и степени влияния на такой правовой режим норм международного и национального права относятся к числу дискуссионных в правовой науке. Между тем в настоящее время данные вопросы актуальны и с практической, и с общетеоретической точек зрения.

На 11-й сессии Комитета по газу ЕЭК ООН был одобрен Международный кодекс правил безопасности при транспорте горючих газов по международным газопроводам, которым к числу международных газопроводов отнесены магистральные газопроводы, проходящие по территории двух и более стран в целях газоснабжения этих стран либо транзита газа через них, либо одновременно с той и другой целью.

А. Брукнов предлагает применять в качестве критерия целевое использование газопровода. Фактически он отказывается от определения понятия “международный газопровод”, перемещая внимание на динамический аспект правового режима газопровода. Он дает определение не международному газопроводу, но международной транспортировке газа. Это основывается на гипотезе об отсутствии существования юридически единого международного газопровода, который по логике М. Брукнова является сугубо комплексным понятием и состоит из суммы соединенных между собой газопроводов, каждый из которых сооружается и эксплуатируется согласно национальному праву государства места нахождения. Так, по его мнению, к международной транспортировке газа не относится транспортировка газа исключительно для потребления в стране, по территории которой проходит газопровод. Критикуя данную позицию, О.Н. Садилов указывает на то, что она неосновательно относит к числу международных трубопроводов газопровод в формате обустройства в

морской порт для сжижения газа и последующей его доставки за границу.

С. Виноградов высказывает мнение о том, что, “когда международные трубопроводы пересекают государственные границы, в дело вступает международное право”².

Однако вряд ли возможно отрицать наличие трубопроводов, правовой режим которых определяется исключительно положениями законодательства их места нахождения. О.Н. Садилов, впрочем, указывает на то, что даже в этом случае согласование эксплуатационной деятельности, порядок и условия передачи газа и т.д. должны быть отнесены к числу международных³.

Современная практика строительства и эксплуатации международных трубопроводов такова, что указанные условия включаются в договор подряда на строительство трубопровода и договор о транспортировке (поставке, передаче) газа по данному трубопроводу, который пока что носит частноправовой характер и, кроме того, не отвечает критерию нормативности – он рассчитан на применение в отношении сугубо определенного круга лиц по поводу конкретного объекта права (трубопровода) и не может создавать обязанности для лиц, не являющихся его участниками.

Что же касается трубопровода, проходящего по территории одного государства, то, по мнению С. Виноградова, “международное право относится к такой ситуации безразлично”⁴. Впрочем, сам же С. Виноградов допускает существование неких “нюансов с иностранными инвестициями и трансграничным воздействием в случае... аварии”⁵.

² Виноградов С. Международно-правовой режим трансграничных трубопроводов // Московский журнал международного права. 2006. Спец. вып. Май. С. 143–150.

³ Садилов О.Н. Международные трубопроводы и их правовой статус // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1966.

⁴ Виноградов С. Указ. соч.

⁵ Там же.

¹ Доцент кафедры гражданского и трудового права Российского государственного торгово-экономического университета, кандидат юридических наук (E-mail: lalentinaas@gmail.com).

Аналогичную позицию занимает профессор Университета Бордо (Франция) Ж. Субейрол (Soubeurol)⁶.

Профессор Университета Данди (Великобритания) П. Стивенс ограничивает круг регулируемых международным правом отношений следующими аспектами: а) отношения, возникающие по поводу собственно газопровода; б) отношения трансграничной торговли газом; в) отношения по поводу транзита газа⁷.

Кратко резюмируя сказанное, можно сказать, что международным правом регулируются четыре типа отношений, объектом которых является газопровод: 1) отношения в сфере размещения (строительства) и эксплуатации газопроводов на территории континентального шельфа, исключительной экономической зоны и открытого моря; 2) отношения в сфере строительства и эксплуатации трансграничных газопроводов; 3) отношения иностранного инвестора и государства места нахождения газопровода, построенного (эксплуатируемого) с помощью иностранного инвестора; 4) отношения, возникающие по поводу трансграничного вреда, причиненного при строительстве и эксплуатации газопровода.

Размещение и эксплуатация газопроводов на территории континентального шельфа (исключительной экономической зоны) и в открытом море регулируются рядом международных договоров – Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., Женевскими конвенциями 1958 г. и др.

Женевская конвенция “Об открытом море” 1958 г. предусмотрела в ст. 2 право свободного размещения трубопроводов в открытом море, Женевская конвенция “О континентальном шельфе” 1958 г. указала в ст. 4, что прибрежное государство не может препятствовать прокладке или поддержанию в исправности подводных кабелей или трубопроводов на континентальном шельфе, кроме тех случаев, когда оно осуществляет свое право принимать разумные меры для разведки шельфа и разработки его естественных богатств.

По мнению Комиссии международного права ООН, под правом прибрежного государства принимать разумные меры для разведки шельфа и разработки его естественных богатств понимается право устанавливать условия, касающиеся направления, которому надлежит следовать при прокладке трубопровода, для того чтобы устранить стеснение без оснований разработки естественных богатств поверхности и недр морского дна.

В настоящее время инструментом воздействия на отношения в сфере прокладки и эксплуатации трубопроводов на континентальном шельфе и в открытом море является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция UNCLOS). В отношении государств, не ратифицировавших Конвенцию UNCLOS⁸, продолжают действовать Женевские конвенции 1958 г.

Согласно ч. 1 ст. 21 данной Конвенции прибрежное государство может принимать в соответствии с нормами международного права законы и правила, относящиеся к мирному

проходу через территориальное море, в том числе в отношении вопросов защиты кабелей и трубопроводов.

Статья 79 Конвенции UNCLOS⁹ ограничивает право свободной прокладки трубопроводов на континентальном шельфе, во-первых, необходимостью соблюдения права прибрежного государства принимать разумные меры для разведки континентального шельфа, разработки его природных ресурсов и предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения от трубопроводов; во-вторых, необходимостью согласовывать трассу будущего трубопровода с прибрежным государством; в-третьих, правом прибрежного государства определять условия прокладки кабелей или трубопроводов, проходящих по его территории или в территориальном море; в-четвертых, юрисдикцией прибрежного государства в отношении кабелей и трубопроводов, проложенных или используемых в связи с разведкой его континентального шельфа, разработкой его ресурсов или эксплуатацией искусственных островов, установок или сооружений под его юрисдикцией; в-пятых, необходимостью учета уже проложенных кабелей и трубопроводов. В частности, не должны ухудшаться возможности ремонта существующих кабелей и трубопроводов.

Согласно положениям ч. 1 ст. 87 и ст. 112 Конвенции UNCLOS свобода открытого моря включает, в частности, как для прибрежных государств, так и для государств, не имеющих выхода к морю, свободу прокладывать подводные кабели и трубопроводы с соблюдением ч. VI (континентальный шельф).

Статьи 113–114 Конвенции UNCLOS содержат норму непрямого действия, согласно которой каждое государство принимает необходимые законы и правила, предусматривающие ответственность за разрыв или повреждение трубопровода в открытом море каким-либо судном, плавающим под его флагом, или каким-либо лицом под его юрисдикцией, совершаемые намеренно или в силу преступной небрежности. Это положение также относится к действиям, которые рассчитаны на то, чтобы привести или могут привести к таким разрывам или повреждениям. Однако оно не относится к разрывам или повреждениям, причиняемым лицами, действующими исключительно с правомерной целью спасения своей жизни или своих судов после принятия всех мер предосторожности во избежание таких разрывов или повреждений.

В случае если разрыв или повреждение подводного трубопровода были причинены владельцами другого подводного трубопровода при его прокладке или ремонте, то последние несут расходы по его ремонту.

Владельцы трубопровода, в свою очередь, возмещают владельцам судов потерю якоря, сети или иной рыболовной снасти, если будет доказано, что владельцы судов пожертвовали якорем, сетью или какой-либо другой рыболовной снастью во избежание повреждения трубопровода, при том условии, что ими предварительно были приняты все разумные меры предосторожности (ст. 115).

Юридический статус газопровода в пределах территориального моря, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне неопределен. В пределах территориального моря отношения по строительству и прокладке трубопроводов полностью регулируются нормами законодательства прибрежного государства. Порядок прокладки подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских

⁶ *Soubeurol J.* La condition juridique des pipe-lines en droit international. La condition juridique des pipe-lines en droit international // *Annuaire français de droit international Year 1958.* Vol. 4. P. 157–185.

⁷ *Stevens P.* Cross-Border Oil and Gas Pipelines // *Problems and Prospects.* June 2003.

⁸ Среди которых: Камбоджа, Колумбия, Сальвадор, Эфиопия, Эритрея, Иран, КНДР, Ливия, Нигер, ОАЭ, США, Азербайджан, Израиль, Казахстан, Перу, Сирия, Восточный Тимор, Турция, Туркменистан, Узбекистан, Венесуэла.

⁹ См.: *The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).*

водах и в территориальном море Российской Федерации утвержден Постановлением Правительства РФ от 26 января 2000 г. (в ред. от 21 ноября 2007 г.)¹⁰.

Согласно данному Постановлению работы по прокладке подводных трубопроводов вправе осуществлять любые лица (российские и иностранные заявители) на основании разрешений, выдаваемых федеральным органом исполнительной власти по природным ресурсам.

Континентальный шельф прибрежного государства включает в себя морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории а) до внешней границы подводной окраины материка; б) на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние; в) в соответствии с соглашением о делимитации континентального шельфа между государствами с противлежащими или смежными побережьями.

Исключительная экономическая зона – район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему, ширина которого не должна превышать 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

В целом можно утверждать, что объем понятия “континентальный шельф” шире объема понятия “исключительная экономическая зона” и логически включает его в себя.

С. Лалонд прямо указывает на существование двух отдельных правовых режимов – режима континентального шельфа и режима исключительной экономической зоны¹¹.

В отличие от континентального шельфа, фактические размеры которого имеют приоритетное значение перед размерами, установленными нормами Конвенции UNCLOS, определение исключительной экономической зоны не имеет материальной основы – это понятие является сугубо юридической фикцией. Если 200 морских миль есть предельный (максимальный) размер исключительной экономической зоны, то для континентального шельфа этот размер – минимальный.

На континентальном шельфе свобода прокладки трубопроводов ограничена: а) необходимостью соблюдения прав прибрежного государства по принятию разумных мер для разведки и разработки природных ресурсов континентального шельфа и для предотвращения загрязнения морской среды; б) учетом уже проложенных кабелей и трубопроводов; в) согласованием с государством трассы для прокладки трубопровода; г) юрисдикцией в отношении кабелей и трубопроводов, проложенных и используемых в связи с разведкой и разработкой ресурсов континентального шельфа, эксплуатацией искусственных островов, установок или сооружений под его юрисдикцией.

Исключительная экономическая зона характеризуется следующими ограничениями свободы прокладки трубопроводов: суверенные права прибрежного государства в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях

управления этими ресурсами; в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, таких как производство энергии путем использования воды, течений и ветра; юрисдикция прибрежного государства в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений; морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды.

Кроме того, в пределах исключительной экономической зоны действуют ограничения, аналогичные ограничениям прокладки трубопроводов на континентальном шельфе. На это указывает § 3 ст. 56 Конвенции UNCLOS.

В наиболее абсолютизированном виде свобода прокладки трубопроводов действует в открытом море. Единственным ограничением являются необходимость учета уже проложенных трубопроводов при строительстве и недопустимость ухудшения условий их ремонта, как и на континентальном шельфе.

К категории вопросов, разрешаемых на национально-правовом уровне, относится согласование с государством трассы для прокладки трубопровода на континентальном шельфе. Конвенция не определила порядка такого согласования, что уполномочивает прибрежные государства на восполнение данного пробела путем принятия акта национального уровня.

Дискуссионным вопросом является распространение правового режима искусственных островов, установок и сооружений на правовой режим трубопроводов.

Трубопровод в соответствии с российским законодательством и практикой его применения, безусловно, относится к категории сооружений. Однако неизвестно, относится ли он к категории таковых в соответствии с международным правом.

Возможны два варианта соотношения искусственных установок и сооружений с трубопроводами согласно Конвенции UNCLOS.

В первом варианте искусственные установки (сооружения) включают в себя трубопроводы.

Второй вариант предполагает, что искусственные установки (сооружения) и трубопроводы являются различными объектами, характеризующимися различными правовыми режимами.

Исходя из буквальной трактовки положений Конвенции, упоминаемые в ее тексте искусственные установки и сооружения (installations and structures) не относятся к трубопроводам, но к сооружениям, предназначенным для разведки и добычи полезных ископаемых на континентальном шельфе. В пользу этого говорит сам факт раздельного упоминания о них в тексте Конвенции.

Наконец, ст. 60 Конвенции UNCLOS посвящена собственно установкам и сооружениям. Согласно положениям данной статьи прибрежное государство в исключительной экономической зоне имеет исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование: во-первых, установок и сооружений для целей, предусмотренных в ст. 56 Конвенции UNCLOS, и для других экономических целей; во-вторых, установок и сооружений, которые могут препятствовать осуществлению прав прибрежного государства в исключительной экономической зоне.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 5. ст. 534.

¹¹ Lalonde S. Arctic Waters: Cooperation or Conflict? BEHIND THE HEADLINES, Aug. 2008, at 8, 10.

Статья 80 Конвенции распространяет вышеуказанные правила *mutatis mutandis* на установки и сооружения на континентальном шельфе.

Рамочное соглашение между правительствами Великобритании и Норвегии о трансграничном нефтяном сотрудничестве, оперируя термином “установки”, подразумевает под ним искусственный остров, структуру или иное устройство для нефтяной деятельности, в том числе буровые установки, плавучие установки для добычи, установки для хранения, флотели, устья скважины, внутринефтепромысловые трубопроводы и кабели.

Та же статья исключает остальные трубопроводы из категории установок.

По моему мнению, нельзя говорить о распространении правил Конвенции UNCLOS, регулирующих отношения в сфере строительства и эксплуатации установок и сооружений, на линейную часть трубопроводов и имущества, являющегося частью трубопровода. При этом указанные правила распространяются на отношения по поводу сооружений, не являющихся составной частью трубопровода.

Рекомендации и стандарты ИМО для ликвидации установок и сооружений на континентальном шельфе и исключительной экономической зоне от 19 октября 1989 г. (*Guidelines and Standards for the Removal of Offshore Installations and Structures on the Continental Shelf and in the Exclusive Economic Zone*)¹² также не отвечают на этот вопрос.

Правовой режим трансграничных газопроводов на сухопутной территории регулируется в основном двусторонними договорами *ad hoc*¹³.

Итак, правовой режим трансграничных трубопроводов традиционно разделяется на унифицированный (характеризующийся единым правовым режимом) “Unified Project model” и дифференцированный (правовой режим которого определяется согласно принципу *lex rei sitae* (лат.))¹⁴ “the Interconnector model”.

Считаю, что эта классификация несколько условна, поскольку далеко не всегда возможно однозначно отнести правовой режим конкретного газопровода к той или иной схеме. Учеными-юристами, специализирующимися в области правового регулирования ТЭК, единодушно отмечается тенденция к смещению “центра тяжести” от преимущественно договорного способа регулирования этих отношений к законодательному¹⁵.

Однако у газопровода с дифференцированным правовым режимом существуют определенные недостатки. Во-первых, интерес практически всех сторон отношений в сфере строительства и эксплуатации газопроводов состоит в максимальной ясности условий функционирования. Очевидно, что унифицированный режим трансграничных газопроводов в этом отношении гораздо более стабилен и очевиден, нежели дифференцированный, который предполагает возможность применения к спору права, являющегося для суда иностранным. Во-вторых, территориальные споры между государствами являются серьезной помехой для реализации дифференцированного правового режима газопроводов. Это означает, что не существует международных трубопроводов,

правовой режим которых определялся бы исключительно нормами национального законодательства или, наоборот, нормами международного права.

Выше мы уже упоминали мнение О.Н. Садикова о невозможности существования трансграничного газопровода с абсолютно дифференцированным правовым режимом.

При классификации правовых режимов трансграничных газопроводов исследователи, говоря об унифицированной модели, упускают из виду ее неоднородность.

Эта неоднородность – в форме унификации правового режима газопровода. В одном случае правовой режим определяется частнопроводным соглашением, в другом – международным договором. Кроме того, возможен и третий вариант – когда правовой режим трансграничного газопровода определяется и международным договором, и частнопроводным соглашением.

Относительно первого варианта следует оговориться, что соглашение частнопроводного характера, как правило, особого рода, поскольку а priori предполагает участие в нем государства в качестве стороны. Как справедливо замечал турецкий арбитр И. Демир, нельзя делать такие проекты исключительно предметом коммерческих согласований и ставить их в зависимость от интересов сильной стороны сделки¹⁶.

Что же касается второго варианта унификации правового режима трансграничного газопровода, то здесь речь идет о нескольких межправительственных соглашениях. Так, строительство и эксплуатация второй линии газопровода между Великобританией и Ирландией потребовали заключения двух межправительственных соглашений – от 30 апреля 1993 г. и от 24 сентября 2004 г.

Нормы международного права восполняют в данном случае пробелы национального законодательства. Так, например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Венгерской Республики о сотрудничестве при создании газопровода для транзита природного газа через территорию Венгерской Республики содержат перечень имущества, относящегося к газопроводу, который согласно ст. 4 состоит из линейной части, компрессорных станций, газозмерительных станций, диспетчерских центров, а также иной необходимой для функционирования газопровода инфраструктуры (ПХГ). Напомним, что юридическое определение газопровода в российском законодательстве отсутствует. Очевидно, что во всем остальном правовой режим данного газопровода регулируется венгерским законодательством¹⁷ в силу принципа *lex rei sitae* (право местонахождения вещи (лат.)).

Примером третьего варианта унификации правового режима международного трубопровода является Рамочное соглашение между Великобританией и Королевством Норвегии о трансграничном сотрудничестве в сфере нефтяной деятельности от 4 апреля 2005 г. Правовой режим трубопроводов регулируется не только межправительственными соглашениями, но и так называемыми “лицензионными соглашениями” между обладателями лицензий Норвегии и Великобритании на добычу нефти на континентальном шельфе (art. 2.2.); обладатели лицензий имеют право собственности

¹² RESOLUTION IMO A.672(16).

¹³ Дословно: “на раз” (лат.), здесь: заключаемыми в отношении строительства и эксплуатации конкретного газопровода.

¹⁴ Здесь: законом места нахождения каждой из его частей.

¹⁵ Курбанов Р.А. Правовое регулирование иностранных инвестиций в нефтегазовой промышленности. М., 2005.

¹⁶ См.: Idris Demir The Kirkuk-Haifa Pipeline // Uluslararası Hukukve Politika. 2009. № 5. P. 131–147.

¹⁷ В соответствии со ст. 1 данного Соглашения термин “газопровод” означает участок газопроводной системы между географическими точками входа и выхода этой системы на территории Венгерской Республики.

на трубопровод и на трансграничный резервуар (art. 3.2.). Лицензионные соглашения утверждаются правительствами обоих государств. При этом лицензионное соглашение относительно правового режима резервуара считается одобренным, если правительством одного из государств в течение 60 дней с момента получения лицензионного соглашения не заявлено обратное. Если оператор трубопровода назначается правительствами, то оператор трансграничного резервуара – по соглашению держателей лицензий (art. 3.7.). Рамочное соглашение имеет приоритет над лицензионными соглашениями.

Каждая из перечисленных выше моделей унификации правового режима международного газопровода является согласно традиционной их классификации моделью “Интерконнектор”, которая не предполагает унификации правового режима.

Это доказывает в некоторой степени условность традиционной классификации, в связи с чем предлагается классификация правовых режимов международных газопроводов не по критерию уровня унификации их правовых режимов, а по критерию субъектного состава правовых отношений: 1) правовой режим, устанавливаемый международным договором; 2) правовой режим, устанавливаемый договором между государством и частным лицом; 3) дифференцированный правовой режим, предполагающий заключение международного договора или соглашения между государством и частным лицом.

Специфика строительства и эксплуатации трубопроводов как объекта иностранных инвестиций в том, что Россия выступает в них не столько в качестве реципиента капитала, сколько в качестве а) государства инкорпорации (места регистрации или учреждения); б) инвестора.

Исключением является прокладка трубопроводов на континентальном шельфе¹⁸. В данной сфере России отводится традиционная роль реципиента капитала.

К международным газопроводам можно отнести газопроводы, правовой режим которых регулируется международным правом. Представляется очевидным, что существование газопроводов, правовой режим которых регулируется полностью международным правом, на сегодняшний день невозможно. Даже если обязательства субъектов отношений, возникающих по поводу целевого использования газопровода (отношения в сфере газоснабжения, отношения, возникающие между инвестором и собственником (оператором) газопровода), урегулированы нормами международного права¹⁹, вещный аспект данных отношений: признание газопровода недвижимым или движимым имуществом, определение соотношения газопровода и его конструктивных элементов, отношения между неопределенным кругом лиц и лицами, непосредственно эксплуатирующими газопровод, – будет урегулирован нормами национального законодательства.

О международных в полном смысле этого слова газопроводах можно вести речь только применительно к той части трансграничного газопровода, которая полностью расположена в открытом море.

¹⁸ Так, по словам С.Богданчикова, объем необходимых инвестиций на освоение шельфовых месторождений составляет свыше 61 трлн. руб. Кроме того, практически всеми признается отсутствие у России ледовой техники и иной инфраструктуры для разработки шельфовых месторождений – электросетей, железных дорог, аэропортов на Севере.

¹⁹ Что невозможно в принципе в силу того, что невозможно существование частнопроводных соглашений, не имеющих оснований в национальных законах.