

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГРАНИЦЫ В НЕДРАХ

© 2010 г. А.В. Лагуткин¹

Границы любого государства определяют пределы государственной территории, и в этом состоит их основное назначение². Государственная граница – это своего рода линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы территории государства (суши, вод, недр и воздушного пространства). Однако государственная граница неоднородна и проходит в разных средах и различных природных условиях.

Согласно п. “н” ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении РФ находится защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства и континентального шельфа Российской Федерации³.

Известно немало случаев, когда принадлежность какой-то территории оставалась неясной десятки лет либо границы вообще не устанавливались, но это, как правило, не вызывало существенных трений между сопредельными государствами. Но как только возникали предположения о наличии ценных месторождений на той или иной территории или вблизи нее, вопрос приобретал остроту.

Среди разнообразного спектра природных ресурсов важную роль в развитии национальной экономики играют природные ресурсы в недрах. В Российской Федерации правовой режим устанавливается как федеральным законодательством, так и международными соглашениями.

Четкое разграничение принадлежащих близлежащим государствам ресурсов и пределов их верховной власти имеет весьма существенное значение для предотвращения конфликтов между ними и развития мирного сотрудничества на границах. Зачастую малейшие попытки без согласия государств изменить их границы приводили к вооруженному конфликту с целью захвата территории. Под совершением таких действий понимается агрессия. Общую формулировку понятия “агрессия” дает принятое 14 декабря 1974 г. Генеральной ассамблеей ООН “Определение агрессии”. Согласно ст. 2⁴ агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций⁵. Понятие агрессии также включает в себя обязательный признак первенства или инициативы применения государством вооруженной силы.

Однако принцип мирного решения территориальных споров должен являться основным для мирного сосуществования близлежащих государств. Его соблюдение имеет важнейшее значение для предупреждения возникновения межгосударственных конфликтов. Одновременно он – один из основных и общепризнанных в международном праве и в этом качестве является императивным. Сущность этого принципа заключается в том, что все без исключения тер-

риториальные разногласия должны разрешаться исключительно мирными средствами. Обозначение правовой природы государственной границы в недрах (чего не было сделано ранее) существенно упростит решение территориальных споров, так как облегчит выявление предмета спора, т.е. принадлежность тех или иных природных ресурсов тому или иному государству либо решение вопросов несанкционированного пересечения границы.

Как правило, государственные границы устанавливаются с учетом географических особенностей местности. Кроме того, границы могут проводиться по прямой линии от одной точки до другой либо совпадать с параллелями или меридианами.

Границы по рекам могут устанавливаться по договоренности между соседними государствами. Чаще всего они проводятся по тальвегу – линии наибольших глубин судоходной реки или по середине несудоходной реки, а на озерах и иных водоемах – по прямой линии, соединяющей выходы границы к берегам озера или иного водоема. Так, страны, расположенные вдоль Дуная, четко представляют, где проходят их государственные границы и, соответственно, границы эксплуатации.

К примеру, если проанализировать нормы права, характеризующие границы воздушного пространства отдельно взятого государства, то согласно ст. 15 Воздушного кодекса РФ⁶ элементы структуры воздушного пространства устанавливаются по координатам, высотам, указываются в соответствующих инструкциях и публикуются. Кроме того, воздушное пространство делится на нижнее и верхнее. Границей нижнего и верхнего воздушного пространства является высота 8.100 м, которая относится к верхнему воздушному пространству. Дополнительно в воздушном пространстве над территорией Российской Федерации вдоль ее государственной границы устанавливается приграничная полоса шириной 25 км с особым режимом ее использования. Вместе с тем следует отметить, что в воздушном пространстве вдоль Государственной границы Российской Федерации в Северном Ледовитом океане приграничная полоса не установлена.

Подводя итог, можно сделать вывод, что воздушную границу территории Российского государства определяют боковые и высотные пределы ее воздушного пространства, где боковой границей воздушного пространства является вертикальная плоскость, проходящая по сухопутной и водной линии государственной границы, и поскольку воздушная граница всегда следует этим линиям, то никакие особые соглашения по боковым воздушным границам обычно не заключаются.

В связи с выявлением всех аспектов рассматриваемой проблемы необходимо проанализировать и специфику морских границ Российской Федерации.

Делимитация территориального моря между Российской Федерацией и государствами побережья, противолежащими

¹ См.: Доктор юридических наук, действительный член Российской академии естественных наук.

² Клименко Б.М., Порк А.А. Территория и граница СССР. С. 81.

³ См.: Конституция России // Росс. газ. 1993. 25 дек.

⁴ Резолюция 3314 (XXIX) Генеральной ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г.

⁵ Действующее международное право. Т. 2. М., 1997. С. 199–202.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

побережью или смежными с побережьем нашей страны, осуществляется в соответствии со ст. 3 Федерального закона “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации” от 31 июля 1998 г.⁷ и в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России.

Конвенция по морскому праву от 10 декабря 1982 г., принятая в Монтего-Бей⁸, определила, что каждое государство имеет право устанавливать ширину территориальных вод до предела, не превышающего 12 морских миль. Таким образом, территориальное море России – это своеобразный морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемый от исходных линий и примыкающий к сухопутной территории или внутренним морским водам. Характеристики территориального моря применяются также ко всем островам, принадлежащим Российской Федерации.

Перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря зоны, прилегающей РФ, утверждается Правительством РФ и публикуется в “Извещениях мореплавателям”.

При этом ни одно из соседних государств не имеет права, если только между ними не заключено соглашение о другом, распространять границы своего территориального моря за срединную линию, проведенную таким образом, что каждая ее точка является равноотстоящей от ближайших точек исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод каждого из них.

Изменения границ государства в связи с природными, техногенными либо иными причинами оговариваются международным договором и изменяются в зависимости от того, какие положения закреплены в нем.

Территориальная граница государства неприкосновенна: имеется в виду запрещение угрозы или применения силы против иностранной территории, а также неприкосновенность непосредственно самой государственной границы в собственном смысле слова.

Российское законодательство, а именно ст. 1 Закона РФ “О государственной границе Российской Федерации” от 1 апреля 1993 г.⁹, указывает на некие пространственные пределы Российского государства, своего рода черту, по которой можно определить Государственную границу Российской Федерации и, соответственно, пределы действия законодательства.

В соответствии со ст. 5 названного Закона порядок прохождения государственной границы устанавливается и изменяется международными договорами РФ и федеральными законами.

Осуществление контроля над государственной границей предполагает определенную систему мер по особому порядку ее содержания и пересечения. В частности, режим сухопутной границы можно понимать как систему правового регулирования порядка передвижения через сухопутную

границу¹⁰. Для осуществления контроля в данной сфере специальные органы наделяются соответствующими полномочиями. Пересечение границы означает ее физическое преодоление путем перехода, перелета, переплыва.

Правовое регулирование отношений по использованию ресурсов территориального моря осуществляется в том числе нормами Федерального закона “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации”¹¹. В ст. 2 названного Закона приводятся определение и границы территориального моря Российской Федерации.

Следует сказать, что вопреки многочисленности и объема анализируемых нормативных правовых актов, касающихся недропользования, государственные границы в недрах выпали из правового поля, и в этом законодатель проявил губительную для российской государственности недальновидность, не разработав соответствующую юридическую конструкцию, и не только в России.

Как уже было отмечено, нет четкой трактовки понятия, определяющего государственные границы в недрах. Важен не только контекст границ, но и природоресурсный аспект географической границы государства. Формально они, конечно же, есть, но зачастую являются размытыми в зависимости от принятой категории запасов и детальности изучения месторождений.

Многие минеральные ресурсы расположены в приграничной с близлежащими государствами зоне. В этом случае существует вероятность разработки со стороны соседних стран. Соответственно, настало время ввести в правовой оборот понятие о государственных границах в недрах, иными словами, государственной географической границы в недрах.

Поверхностная географическая граница государства прикрывается пограничными войсками. А как быть с контролем на государственных границах на определенной глубине с целью предотвращения, к примеру, перемещения людей и грузов под этими границами? Другая сложнейшая проблема связана с извлечением близлежащими государствами друг у друга с прилегающих месторождений дополнительных объемов полезных ископаемых. Современная техника, созданная для проходки подземных выработок, позволяет осуществлять такую деятельность на больших и средних глубинах. К примеру, на определенной глубине можно отойти от исходной точки на то же расстояние в сторону. Следует помнить и о том, что твердые полезные ископаемые могут добываться и путем выщелачивания. Вывод прост: государство особенно жестко должно осуществлять свою компетенцию именно в приграничных зонах. Право же в данном случае будет выступать общеобязательным регулятором отношений, возникших из сферы недропользования.

Ресурсный и потребительский подходы к недрам не отвечают современным требованиям экологической безопасности и охраны природы¹², и если государство не определит правовой механизм решения этой проблемы, то и с экологической точки зрения тоже может быть не все благополучно, ведь загрязнение воды, рек, морей, воздуха, намеренное либо случайное, фактически не имеет границ. Необходимо отметить, что генеральной линией в выделении объекта пра-

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

⁸ См.: Морское право. Официальный текст Конвенции ООН по морскому праву с приложениями и предметным указателем. Заключительный акт третьей Конференции ООН по морскому праву. Вводная часть, относящаяся к Конвенции и Конференции. Нью-Йорк, 1984. С. 1–226.

⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 17. С. 594.

¹⁰ См.: Клименко Б.М., Порк А.А. Территория и граница СССР. М., 1895. С. 114.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

¹² См.: Лагуткин А. В. История, теория и практика горного права России. М., 1997. С. 129.

вового регулирования действующих нормативно-правовых документов в области горного права являются горные работы. Исследования в области экологии доказывают, что нарушение природного равновесия в экосистеме может вызвать непредсказуемые последствия, которые часто оказываются опасными для людей. В то же время, например, в Кыргызстане при отсутствии квалифицированного контроля за эксплуатацией растительности на склонах холмов в интересах животноводства трех-четырёхметровый слой земли, лишенный скрепляющих ее корней растений, совершил подвижку и накрыл несколько населенных пунктов¹³.

Активное воздействие на недра различных инженерных сооружений может быть огромно, например воздействие хранилищ отходов от переработки радиоактивных материалов¹⁴. Особенно актуальной становится эта проблема в случае, если эта деятельность развернута вблизи государственных границ.

Острейшие, на наш взгляд, из экологических проблем связаны с техногенными воздействиями. Так, если, используя калориферный метод, специально пробуривать на расстоянии приблизительно 50–100 км от границы глубокие скважины и насыщать их жидкостью с определенной плотностью, то можно создать техногенные землетрясения на близлежащих территориях. Другими словами, возможность создания и использования техногенного оружия (используя подземные волноводы, взрывные каналовые волны и т.д.) может вызвать серьезнейшие катастрофы; этот факт также обуславливает остроту задачи правового определения государственных границ в недрах. К тому же для поддержания более устойчивого состояния природной среды необходимо ввести еще и экологический контроль. В этом контексте также важно развитие системы раннего обнаружения геомеханических опасностей, а именно: решения проблем, связанных с использованием в комплексе различных физических, геофизических, гидрогеологических и других методов для обнаружения на ранней стадии каких-либо возможных изменений в верхней части земной коры на территориях, где производятся горные работы, и там, где требуется сохранять условия природного равновесия.

Таким образом, недра могут рассматриваться не только с точки зрения использования природных ресурсов, но и национальной безопасности Российского государства. Должно существовать четкое определение геограницы государства в недрах, формы, содержание, понятие и признаки которой требуют законодательного закрепления.

Необходимость определения и законодательной регламентации правового режима границы государства в недрах – весьма насущная проблема для России и в связи с вероятными пограничными спорами и конфликтами. Эта задача трудновыполнима без создания нормативной правовой базы, которая регулировала бы общественные отношения, возникающие из деятельности по практическому использованию недр, определению их территориальных границ, в первую очередь для добычи полезных ископаемых, в том числе в приграничных районах. Например, вокруг Сахалина ведутся активные поисковые работы, и если в проливе Лаперуза будет разведано месторождение нефти, по своему простиранию уходящее на юг или на север, то кому оно будет принадлежать? То же можно сказать и о Беринговом проливе¹⁵.

Согласно ст. 77 указанной выше Конвенции ООН по морскому праву прибрежное государство осуществляет суверенные права в целях разведки и разработки его природных ресурсов, в том числе и на континентальном шельфе¹⁶: указанные права являются исключительными в связи с тем, что, если прибрежное государство не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его природные ресурсы, никто не может делать этого без определенного согласия прибрежного государства.

Права прибрежного государства на континентальный шельф не зависят от эффективной или фиктивной оккупации им шельфа или от прямого об этом заявления.

В соответствии с Федеральным законом “О континентальном шельфе Российской Федерации”¹⁷ данные о границах континентального шельфа за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, представляются соответствующим прибрежным государством в Комиссию по границам континентального шельфа на основе справедливого представительства. Границы шельфа, установленные прибрежным государством на основе указанных рекомендаций, являются окончательными и для всех обязательными.

В результате проводимого правового анализа четко прослеживается определенная тенденция, которая заключается и в том, что международным правом не были сформированы нормы, регулирующие отношения, возникающие в области использования ресурсов в приграничных районах близлежащих государствами.

На заре реформ, в начале 90-х годов, российские законодатели акцентировали свое внимание лишь на широко обсуждавшихся тогда в науке концепций разгосударствления советского права собственности на имущество.

Однако с принятием Закона РФ “О недрах”¹⁸ была предпринята робкая попытка решить ряд сложнейших проблем, вызванных необходимостью процесса длительной адаптации этой сферы в связи с новыми условиями экономической жизни страны, возникшими в результате развала СССР.

Закон РФ “О недрах” определял круг вопросов: от характеристики содержания права государственной собственности на недра и регулирования отношений в области недропользования между центром и регионами до определения содержания права недропользования и прав и обязанностей различных недропользователей, в том числе на условиях раздела продукции¹⁹.

Если в отношении земли и вод проблема частной собственности, хотя и с ограничениями, но была решена, то в отношении недр Закон РФ “О недрах” от 21 февраля 1992 г. не предусматривал специальной статьи о формах права собственности на недра. Отношения в области регулирования недропользования между Российской Федерацией и ее субъектами указанный Закон решал в плане не разграничения права собственности, а определения компетенции органов власти Федерации и субъектов РФ по государственному

¹⁶ См.: Морское право. Официальный текст Конвенции ООН по морскому праву с приложениями и предметным указателем. Заключительный акт третьей Конференции ООН по морскому праву. Вводная часть, относящаяся к Конвенции и Конференции. Нью-Йорк, 1984.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

¹⁸ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 16. Ст. 834 (Утратил силу).

¹⁹ См.: Жариков Ю. Новое в законодательстве о недрах // Законодательство и экономика. 2000. № 7.

¹³ Лагуткин А.В. Концепция строительства горного законодательства России // Материалы заседания “круглого стола” по теме “Горное право России” (30 мая 1994 г.). М., 1995. С. 9.

¹⁴ Там же.

¹⁵ См.: там же.

управлению при решении вопросов владения, пользования и распоряжения недрами.

Кругом только этих вопросов законодатели и правоведы ограничились. Из их поля зрения выпали сложнейшие правовые коллизии. Проблема государственных географических границ в недрах практически не затрагивалась ни советскими, ни, позднее, российскими правоведом.

Следует отметить, что российское законодательство о недрах по-прежнему находится в процессе становления.

Прежде всего необходимо определиться с используемыми категориями в их правовом аспекте, отраженными в юридической науке.

Так, в процессе изучения, использования и охраны недр возникают специфические по характеру и сложные по составу общественные отношения – горные отношения. Кроме того, будучи урегулированными законодательно, горные отношения приобретают черты, свойства и характер юридической категории правовых отношений²⁰. Это важнейшее свойство обусловлено общетеоретической составляющей индивидуализированного общественного отношения, взаимное поведение участников в котором юридически закреплено.

Отношения пользования недрами составляют предмет горного права и регулируются Законом “О недрах”, а также другими законами и нормативно-правовыми актами, образующими законодательную основу этой отрасли права²¹. К сожалению, кодификация данной достаточно специфической сферы общественных отношений на сегодня не стоит на повестке дня.

Ключевым понятием, на наш взгляд, является конструкция, указанная в ст. 1.2 Закона “О недрах”: “собственность на недра”, “недра в границах территории Российской Федерации”²² – это единственная привязка, единственное упоминание о возможном разграничении недр и об их дальнейшем возможном использовании.

Из сказанного следует, что в Законе “О недрах” отсутствуют какие-либо специальные или отсылочные нормы, которые определяли бы границы в недрах.

В первую очередь представляется необходимым определить правовую концепцию идеи определения географических границ Российской государства в недрах. Наша страна остро нуждается в высококачественном правовом механизме, регулирующем самые разнообразные аспекты отношений, возникающих из практического использования недр. Необходимо тщательно разработать проблемы, связанные с определением границ в недрах и правовым их использованием тем или другим государством. Сама постановка проблемы именно в такой плоскости наиболее целесообразна, хотя, несомненно, вызовет полемику. Тем не менее, сырье в недрах и определение его принадлежности к Российскому государству всячески будут способствовать конкурентоспособности России на международной арене. В русле решения указанной проблематики целесообразна активная государственная позиция по созданию необходимых правовых институтов.

Как уже не раз отмечалось, определение границ между сопредельными государствами с учетом географии недр есть актуальнейшая задача, учитывая современный уровень горных технологий при выявлении специфики географии недр²³. Политические, экономические, военные интересы России требуют серьезнейшего изучения указанной проблематики. В этой связи потребуются по-новому взглянуть как на некоторые положения Конституции РФ о границах, так и на некоторые аспекты международного права.

Широко известно, что вопрос геограниц – далеко не новость и что в этой связи можно привести ряд примеров. Так, определенные силы в Египте и Палестине организовали доставку оружия и взрывчатых веществ через подземные горные выработки под границей между этими государствами. Известен случай, когда спецслужбы враждебных СССР государств, воспользовавшись подземными горными выработками под сухопутной границей между ФРГ и ГДР, получили доступ к кабелям секретной связи СССР, откуда пытались получить соответствующую информацию. На границе Армении и Азербайджана имеется золоторудное месторождение, которое и во времена советской власти было яблоком раздора для обеих республик. Теперь оба государства стали самостоятельными, но вопрос не решен до сих пор.

Как уже говорилось, месторождения газа или нефти, расположенные в проливе Лаперуза, Беринговом проливе, Ла-Манше, или любые другие месторождения жидких, твердых и газообразных полезных ископаемых, расположенные вблизи сопредельных территорий или под государственными границами, будут становиться предметом международных споров. Полагаю, что любое оконтуренное по простираанию и по верхним и нижним границам месторождение может быть поделено между добывающими сторонами таким образом, чтобы все разногласия по объемам добычи решались правовым путем. Это может быть достигнуто при следующих условиях: установлении собственности на принадлежащую государству часть месторождения, находящегося на его территории, и взаимном мониторинге объемов добычи, что сегодня не представляет больших технических трудностей.

Теперь непосредственно о государственной границе в недрах. Если из центра земли восстановить радиус к каждой точке, образующей замкнутую кривую государственной границы на земной поверхности, то поверхность, образуемая данным множеством радиусов, и будет являться государственной границей в недрах. Способы делимитации и демаркации подобной границы должны быть разработаны отдельно. Охрана государственных границ в недрах, скорее всего, должна осуществляться техническими способами, известными в геофизике и в геомеханике. Таким образом, мы получаем новый подход к созданию и осуществлению юрисдикции над государственными границами. Кстати, поверхность, образуемая продолжениями восстановленных к точкам границы радиусов, будет являться воздушной границей государства.

Как представляется, изложенный анализ проблематики определения границ государства в недрах наиболее остро указывает на отсутствие правовых механизмов, регулирующих отношения, связанные с недропользованием сопредельными государствами, и отсутствие надлежащего контроля со стороны государства над возможными искусственно спровоцированными техногенными катаклизмами и иными проблемами, могущими возникать в приграничных районах.

²³ См.: Лагуткин А.В. Концепция строительства горного законодательства России. С. 9.

²⁰ См.: Лагуткин А.В. История, теория и практика горного права России. С. 104.

²¹ См.: там же. С. 105.

²² Следует отметить в этой связи, что понятие “территория” имеет различный смысл. Территория включает в себя следующие признаки: сфера государственного суверенитета, внешние пределы и границы его осуществления; географическое пространство, природная среда, земная поверхность; объект хозяйствования, базис и условие хозяйственной деятельности (Прим. авт.).

Проведенный анализ законодательства и правоприменительной практики указывает на необходимость совершенствования российского законодательства о недрах. Дополнительно стоит отметить, что потребуются по-иному взглянуть и на некоторые аспекты международного права. В частности, результатом исследования специальных общественных отношений, касающихся определения географических границ государств, будет постановка вопроса об обновлении характеристик, методов и механизмов норм международного права о делимитации государственных границ на основе их демаркации. Такая необходимость вызвана прежде всего неясностью и неопределенностью прохождения государственных границ в недрах.

Кроме того, в рамках решения этой сложнейшей задачи необходимо осуществить ряд мер организационного харак-

тера, а именно: определить научно-исследовательские и другие организации, ответственные за разработку этого вопроса и за те аспекты, которые способствовали бы заполнению правового вакуума в вопросе о границах в недрах.

Акцент, сделанный автором на исследовании разнородных и разноотраслевых нормативных правовых актов, касающихся определения границ государства в недрах – сфере, не охваченной правовым регулированием и никем ранее не разрабатывавшейся, – несомненно, важный момент в истории развития институтов внутреннего и международного права.

Изложенные факты указывают на то, что вероятность разграничения недр между государствами – это реальность сегодняшнего дня, а правовая прозрачность и ясность норм, регулирующих эти отношения, должны соответствовать этой реальности.