

Международно-правовой режим трансграничных минеральных ресурсов



Л.Д. Зикирходжаев,
кафедра международного права
МГИМО (У) МИД России

Актуальность исследуемой темы определяется прежде всего тем, что в настоящее время перед многими государствами с богатым природоресурсным потенциалом, в том числе Россией, Узбекистаном и Таджикистаном, возникает проблема определения правового положения трансграничных минеральных ресурсов, т.е. тех, которые залегают по обе стороны государственной границы между двумя соседними государствами. В международно-правовой практике уже нарабатываются разные механизмы управления трансграничными минеральными ресурсами, причем как на межгосударственном, так и на национальном уровне, при надлежащей координации.

На современном этапе в условиях экономических реформ, проводимых в СНГ, в целом на постсоветском пространстве, управленческая, коммерческая, производственная деятельность в сфере использования трансграничных минеральных ресурсов все более регулируется нормами права. Соответственно требуется уточнить содержание применимых международно-правовых норм.

Актуальность темы подтверждается и тем, что за последнее период время согласованы, как будет показано ниже, новые международные договоры, в том числе многосторонние, регулирующие межгосударственные отношения, возникающие по поводу разработки минеральных ресурсов вообще и трансграничных в частности. В свое время один из руководителей МИД России отметил: «Все больше и больше традиционных внутригосударственных вопросов передается, условно говоря, в «международную компетенцию». Этот процесс — не отрицание, а проявление принципа суверенности»¹. Это в полной мере можно отнести

и к суверенитету государств над природными ресурсами, над недрами вообще, над трансграничными природными ресурсами в частности: действительно, они становятся объектом все большего числа международных договоров.

Международно-правовые источники

Рассмотрим некоторые базовые международно-правовые источники по теме.

Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр (2001 г.)

Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр было подписано в Минске 31 мая 2001 г. Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Молдова, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан, Украиной. Соглашение, как зафиксировано в его тексте, вступает в силу со дня сдачи на хранение депозитарию третьего уведомления о выполнении подписавшими его сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу. В соответствии с этим порядком Соглашение вступило в силу 4 октября 2001 г. для Российской Федерации, Республики Беларусь, Кыргызской Республики. Для Республики Таджикистан, которая депонировала уведомление 21 января 2002 г., Соглашение вступило в силу с этой даты.

Данное Соглашение не относится к трансграничным морским недрам²: в ст. 1 непосредственно предусматривается, что Соглашение «относится к вопросам приграничного сотрудничества государств на участках недр вдоль государственных границ Сторон на суше, в условной полосе, находящейся в пределах топографических листов масштаба 1:50 000», но «на некоторых участках,

¹ Дипломатический вестник. 1999. № 7. С. 81.

² О правовом режиме недр дна внутренних морских вод, территориального моря, недр континентального шельфа, а также недр Международного района морского дна см.: *Вылегжанин А.Н.* Морские природные ресурсы (международно-правовой режим). М., 2001. С. 101–157.

по согласованию уполномоченных ведомств сопредельных Сторон, расширенной на площадь *трансграничных геологических структур*» (выделено мной. — Л.З.). Расширение условий полосы на площадь трансграничных геоструктур, однако, возможно в лишь том случае, если, как сказано в Соглашении, производство здесь геологических работ «может затронуть интересы Сторон». Последнее означает, видимо, что если речь идет о трансграничных нефтегазовых ресурсах, то эксплуатация их одним государством, в силу их подвижности, неминуемо «может затронуть интересы» другого. Если же речь идет, к примеру, об угольных или рудных трансграничных месторождениях, то затронутый интерес другой Стороны подлежит доказыванию.

Соглашение подразделяет трансграничные минеральные ресурсы на два вида: те, где месторождение идентифицировано, и те, где еще не идентифицировано. Так, по Соглашению, «трансграничное месторождение полезных ископаемых» — это «участок недр, в котором локализованы полезное ископаемое или подземные воды, пересекающий государственную границу сопредельных Сторон».

Трансграничная геологическая структура определена как «переходящие через государственные границы геологические образования, в которых залегают или могут залежать единые для сопредельных Сторон трансграничные месторождения полезных ископаемых или подземных вод».

Надо отметить, что такое подразделение трансграничных минеральных ресурсов не распространено в договорной практике. Более того, в юридическом плане целесообразность такого деления сомнительна.

В соответствии со ст. 2 Соглашения государство-участник должно стремиться к «совместному изучению и освоению» таких месторождений.

При одностороннем проведении работ, перечисленных в п. 4 ст. 1 Соглашения, «сопредельные Стороны исходят из принципа ненанесения ущерба запасам полезных ископаемых», а «в случае отступления от этого принципа по договоренности обязуются возместить причиненный ущерб».

Статья 8 Соглашения обязывает «сопредельные Стороны» проводить изучение и освоение трансграничных месторождений как «углеводородного сырья и подземных вод», так и «твердых полезных ископаемых» в приграничных районах «на основе договоров, заключенных между этими Сторонами», чтобы исключить «изменение в количестве или качестве запасов в части месторождения».

Этот международный договор, как видим, тем и уникален, что его объектом являются именно трансграничные ресурсы недр.

Соглашение о сотрудничестве в области изучения, развития и использования минерально-сырьевых ресурсов (1997 г.)

В отличие от предыдущего объект Соглашения о сотрудничестве в области изучения, развития и использования минерально-сырьевых ресурсов шире: он не ограничивается трансграничными ресурсами недр. Но, как и первое, это Соглашение является договорным источником международного права, предусматривающим права и обязательства государств-участников в области горного дела. Помимо сотрудничества в данной области, Соглашение обозначает в качестве согласованно поставленной сторонами обширную задачу — «стабилизацию и дальнейшее развитие горно-добывающего и горно-перерабатывающего производств, обеспечение рационального использования минерального сырья».

Следует заметить, что этот договорный источник не отличается строгостью использования терминов: скажем, термина «минеральное сырье» нет в нормах универсальных международных договоров.

В соответствии с Соглашением 1997 г. стороны осуществляют мероприятия по развитию геологоразведочных, добывающих и перерабатывающих отраслей, «формированию согласованной политики в области стандартизации и сертификации минерального сырья и продуктов его переработки на базе международно-признанных требований» (ст. 3). Предусмотрены обязательства сторон: принимать меры для решения проблем улучшения экологической обстановки в регионах, связанных с разведкой, добычей и использованием минерально-сырьевых ресурсов, «а также для развития на межгосударственном уровне системы экологического мониторинга геологической среды приграничных территорий» (ст. 6). Это, несомненно, применимо к мониторингу трансграничных месторождений минеральных ресурсов в пределах приграничных районов. Кроме того, участники Соглашения обязались осуществлять «обмен законодательными актами и нормативными правовыми документами в области изучения, использования и охраны недр», а также принимать «меры по их сближению» (ст. 10).

Для координации сотрудничества в обозначенной области создан Межправительственный совет

по разведке, использованию и охране недр. Положение о нем составляет неотъемлемую часть Соглашения (ст. 7). Совет в своей деятельности руководствуется Уставом СНГ, данным Соглашением, а также вышеупомянутым Положением. Подготовленные Советом проекты документов он вправе вносить на рассмотрение органов СНГ.

Национальное законодательство

Положения о трансграничных минеральных ресурсах наличествуют в ряде законопроектов России (например, в проекте Горного кодекса Российской Федерации). Законодательство о недрах Узбекистана и Таджикистана также регулирует отношения при разработке трансграничных месторождений. И российское, и узбекское, и таджикское законодательство обязывает пользователей недр сотрудничать при эксплуатации трансграничных ресурсов с целью рационального использования и охраны недр, хотя налицо отличия в отсылках к конкретным механизмам и методам такого сотрудничества. Анализу национального законодательства России и других стран в этой области посвящены фундаментальные работы³.

Мнения специалистов-правоведов

Как отмечено в курсе международного права, «государство не должно изменять естественные условия своей территории таким образом, чтобы это наносило ущерб естественным условиям территории другого государства»⁴.

Подобная точка зрения высказана и в зарубежной доктрине: «Согласно международному праву никакое государство не вправе изменять естественные условия своей территории, если это влечет за собой ущерб естественным условиям территории соседнего государства»⁵.

Комиссия международного права ООН также подчеркнула существование общепризнанного правила о том, что государство не должно разрешать использовать свою территорию для целей, вредящих интересам других государств в нарушение международного права⁶.

Эти общие установления важны для понимания правового режима трансграничных минеральных ресурсов, пересекающих границу между двумя государствами. При этом сам факт наличия таких ресурсов еще не означает, что государства обязательно договариваются о совместной их эксплуатации. Возможны ситуации, когда со-

трудничества в эксплуатации трансграничных ресурсов нет. Как отмечал в 1974 г. профессор Б.М. Клименко, при производстве «горных работ и работ по изысканию минеральных ископаемых в непосредственной близости от границы на каждой стороне действуют собственные правила. Однако эти работы должны вестись таким образом, чтобы они не причиняли ущерба территории другой стороны»⁷.

Такой была и договорная практика СССР с сопредельными странами о государственной границе. Так, в договоре с Чехословакией от 30 ноября 1956 г. предусмотрено: «Работы по изысканию и эксплуатации минеральных ископаемых в непосредственной близости от линии границы должны вестись таким образом, чтобы они не причиняли ущерба территории другой стороны» (ст. 22)⁸.

Далее Б.М. Клименко пишет: «Как правило, указанные работы запрещаются на расстоянии 20 м по обе стороны от линии границы и допускаются в исключительных случаях по соглашению между надлежущими властями сторон. В случае нецелесообразности установления таких запретных полос, надлежущие власти сторон, по соглашению между собой, могут предусмотреть другие предохранительные меры.

Договоры СССР с Ираном и Афганистаном содержат дополнительные постановления о том, что всякого рода взрывные и иные работы вблизи линии границы, связанные с обрушением и перемещением горной породы и грунта, могут производиться только после предварительного (не позднее чем за 48 часов) уведомления другой стороны. При производстве этих работ должны приниматься меры предосторожности, для того чтобы не нанести ущерба гражданам другой стороны»⁹.

Созданные вблизи государственной границы шахты и штольни под землей, отмечает ученый, «не должны выходить за границы недр данной государственной территории и переходить в недра сопредельного государства. Такой выход в недра сопредельного государства без его согласия был бы грубым нарушением его территориальной неприкосновенности. В связи с этим следует упомя-

³ См.: Крассов О.М. Комментарий к Закону РФ «О недрах». М., 2003; Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М., 2000.

⁴ Курс международного права. Т. 3 / Ред. Ф.И. Кожевникова и др. М., 1967. С. 146.

⁵ Оппенгейм Л. Международное право. Т. I. М., 1948. С. 49.

⁶ Documents OON, A/CN.4/1, Rev. 1.

⁷ Клименко Б.М. Государственная территория. М., 1974. С. 82.

⁸ Цит. по: Клименко Б.М. С. 82.

нуть договор между Нидерландами и ФРГ от 18 января 1958 г. Этот договор устанавливает горизонтальные и вертикальные границы районов подземной разработки угольных пластов Нидерландами, районов, которые начинаются на линии государственной границы и распространяются к востоку на территорию ФРГ. По обе стороны от линии разграничения разработок под землей оставляется неприкосновенной десятиметровая толща породы. Интересно, что Нидерланды не имеют права устанавливать наземные сооружения в указанных районах — все работы по добыче угля ведутся только под землей со стороны Нидерландов»¹⁰.

Одна из предложенных законодательством международных форм недропользования — СПР. Однако Г.М. Вельяминов так охарактеризовал суть соглашений о разделе продукции: «Крупные, особенно так называемые транснациональные корпорации, напрямую заключают соответствующие соглашения с предприятиями менее развитых стран, а часто и на межправительственном уровне или на «диагональном» в области, как правило, разработки и добычи полезных ископаемых, нефти, газа, лесных богатств и т.д. Механизм прост: индустриальная страна, ее компании берут на себя освоение месторождения, разведку, поставки оборудования, саму добычу, развитие, при необходимости, инфраструктуры и т.д. Оплачивается все это получаемой продукцией. А когда после многих лет бесплатного фактически использования природных богатств наконец капиталоинложения будут признаны оплаченными, природные богатства, если останутся, и доходы от их эксплуатации должны уже делиться между инвестором и стороной-ресурсообладательницей»¹¹.

Мнения о режиме трансграничных ресурсов, высказанные некоторыми современными специалистами по российскому законодательству, представляются спорными и требуют научной полемики. Это относится прежде всего к попыткам распространить понятие «трансграничные минеральные ресурсы» на те залежи, которые не пересекают государственную границу или разграничитель-

ную линию между континентальными шельфами двух государств (например, на залежи полезных ископаемых между двумя административными районами одного и того же государства).

Так, С. Мареева пишет, что под трансграничными месторождениями понимаются «месторождения, пересекаемые государственными, внутренними административными границами либо границами участков пользователей недр»¹². Это определение, как представляется, юридически ошибочно, по ряду существенных причин.

Во-первых, государственные границы совершенно отличны и по сути, и по правовому положению от «внутренних административных границ», как и последние — от «границ участков пользователей недр»¹³. Пытаться отождествлять значение границ территориального государства с административными или техническими — даже только для целей определения трансграничного месторождения (что сделано в определении С. Мареевой) — это сущностная юридическая ошибка.

Во-вторых, и по сути именно пересекающее государственную границу месторождение становится объектом соглашений государств (С. Мареева ссылается именно на Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр 2001 г.).

Чтобы урегулировать отношения в сфере пользования месторождением, находящимся в пределах территории одного государства на нескольких «участках пользователей недр» и даже на стыке нескольких административных районов, нет необходимости в межгосударственном соглашении. Трансграничное месторождение — это именно месторождение, пересекаемое границей (или границами) действия суверенитета государств (если речь идет о государственной границе) или их суверенных прав (если речь идет о недрах шельфа).

Не представляется обоснованным ключевой термин, предложенный С. Мареевой, — «юнитизационное законодательство», вынесенный в название цитируемой статьи. Слово «юнитизация» — это калька английского слова «unitization». В свое время известный юрист-международник В.И. Евинтов аргументировано показывал, что иностранные кальки — транслитерации иностранных терминов — без всякой необходимости приводят к тому, что «международно-правовой словарь засоряется»¹⁴. Очевидно, в данном случае речь идет о пулах для совместного использования месторождения, причем не обязательно трансграничного.

⁹ Цит. по: Там же.

¹⁰ Цит. по: Клименко Б.М. С. 83.

¹¹ Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс (Академический курс). М.: 2004. С. 313.

¹² Мареева С. Юнитизационное законодательство России: утопия или реальное будущее? // Нефть, газ, право. 2003. С. 26.

¹³ О правовом положении государственных границ см., например: Барсегов Ю.Г. Территория в международном праве. М., 1958. С.156–180. Волова Л.И. Международно-правовой принцип территориальной неприкосновенности и нерушимость границ европейских государств. СЕМП 1974. М., 1976. С. 126–138.

¹⁴ Евинтов В.И. Терминология — лингвистическая проблема международного права. СЕМП 1973. М., 1975. С. 261.

Далее С. Мареева утверждает: «Понятие «юнитизационное законодательство», на наш взгляд, объединяет в себе: 1) международные договоры о сотрудничестве при освоении трансграничных месторождений»; 2) национальное или федеральное законодательство о порядке освоения трансграничных месторождений; 3) законодательство административно-территориальных образований по трансграничным месторождениям, включая договоры между образованиями»¹⁵.

Во-первых, противопоставление «национальное или федеральное» — юридически неграмотно: федеральное законодательство можно противопоставлять законодательству субъектов Федерации, но не «национальному». Во-вторых, и это главное, утверждение о том, что законодательство «объединяет в себе» международные договоры — грубая ошибка. Законодательство — национальное право¹⁶. Международные договоры — основной источник международного права¹⁷. Международное и национальное право — это разные правовые системы¹⁸. В любом случае международные договоры не тождественны понятию «законодательство» — в силу разной юридической природы, разных субъектов, разного процесса нормообразования, разного обеспечения выполнения норм¹⁹.

И тем не менее, более перспективна не эта договорная практика, а именно соглашения о совместной эксплуатации трансграничных зон. Особенно такое сотрудничество необходимо при наклонном бурении.

Проблема наклонного бурения при недропользовании

С международно-правовых позиций эту проблему исследовал еще профессор Клименко Б.М.: «Наклон скважины вблизи государственной границы не должен превышать определенный предел, после которого скважина в силу своего наклона уходит в недра сопредельного государства. Проблема неприкосновенности недр иностранной территории может возникать и при прямых скважинах. Теоретически нетрудно представить ситуацию, в которой прямая скважина, расположенная вблизи от территории иностранного государства, выкачивает нефть из нефтеносного слоя, расположенного в основном в недрах этого иностранного государства. Сложность проблемы в данном случае заключается в том, что трудно с достаточной точностью определить границы нефтеносного или газосносного района и количество нефти или газа в нем с целью выяснения того, что действительно принадлежит каждому сопредельному государству»²⁰.

При нынешних технологиях наклонного бурения, как отмечает В.Н. Кокин, «имеется возможность пробурить скважину на территории одного государства и добывать нефть из залежи, находящейся в недрах другого государства. В мире уже пробурено несколько эксплуатационных скважин на нефть с отклонением ствола скважины по горизонтали до 8–9 км. Такое отклонение используется для того, чтобы с одной буровой площадки извлекать нефть и газ из периферийных частей геологической структуры, а не тратить средства на строительство дополнительной площадки для скважин или дополнительной морской платформы, если речь идет о добыче нефти и газа на континентальном шельфе. Но ничто не мешает пробурить такую направленную скважину с территории одной страны для извлечения полезных ископаемых с территории другой страны»²¹.

Недостаточно предметная, ясная урегулированность именно международно-правового положения трансграничных месторождений может повлечь отказ инвесторов от участия в их освоении. Так, в начале 1990-х годов представители норвежского концерна «НорскГидро» были приглашены украинским предприятием «Черноморнефтегаз», чтобы изучить возможность сотрудничества в освоении крупной геологической структуры имени П.С. Палласа, перспективной на содержание углеводородов, на шельфе Черного моря. После определенных раздумий норвежская компания отказалась от предложения, в том числе по причине того, что структура располагалась под предполагаемой линией морской границы между Россией и Украиной. На тот момент, как, впрочем, и сейчас, координаты прохождения границы двумя странами официально не определены и не закреплены соответствующим договором. Инвестор в силу неопределенности и возможности возникновения территориального спора не чувствовал себя гарантированным от потенциальных финансовых убытков и проволочек²².

Изложенные положения, конечно, не единственные международно-правовые проблемы использования трансграничных минеральных ресурсов. □

¹⁵ Мареева С. Указ. соч. С.28.

¹⁶ Большой юридический словарь / Под ред. А.А. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2000. С.2001.

¹⁷ Талаев А.И. Право международных договоров. Общие вопросы. М., 1980. С. 3 и др.

¹⁸ Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. М., 2000. С. 9.

¹⁹ Там же. С. 10.

²⁰ Цит. по: Клименко Б.М. С. 83–84.

²¹ Кокин В.Н. Недропользование: теоретико-правовой анализ. М., 2005. С. 71–72.

²² Там же. С. 73.