

## I. Международно-правовые вопросы

## Правовая модель управления трансграничными морскими минеральными ресурсами в западной части Арктической зоны Российской Федерации

*А.Н. Вылегжанин*, доктор юридических наук,  
Вице-президент Российской Ассоциации морского права

*В статье анализируются правовые вопросы исполнения Приложения II («Трансграничные месторождения углеводородов») к Договору между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане (2010 г.).*

*Обращено внимание на взаимозависимость двух уровней праворегулирования: межгосударственного уровня (адресованного правительствам России и Норвегии) и частно-правового (адресованного юридическим лицам, обладающим правами на использование углеводородов согласно законодательству России и Норвегии).*

**П**ояснения требуют, прежде всего, ключевые термины, вынесенные в заглавие – «морские трансграничные минеральные ресурсы» и «Арктическая зона Российской Федерации».

В науке международного права, обобщающей соответствующую практику государств, трансграничными называют такие минеральные ресурсы, залежи которых пересекаются границей (или границами) действия суверенитета государств (если речь идет о государственной территории) или их суверенных прав (если речь идет о недрах континентального шельфа). Такие ресурсы в юридической литературе и

документах называют иногда и по-другому – «разделяемые ресурсы» (shared resources)<sup>1</sup>. Эти природные ресурсы являются объектом международного права. Применимые международно-правовые нормы исполняются и на государственной территории, и за ее пределами, они индивидуально учитывают факты, когда трансграничные месторождения залегают на государственной территории (сухопутной и морской) соседних государств или по обе стороны линии, разграничивающей районы континентального шельфа двух соседних государств. Порядок управления трансграничными природными ресурсами, а также трансграничными

трубопроводами, проложенными из трансграничных месторождений, тогда эффективен, когда он определяется на основе продуманных, толковых международных договоренностей заинтересованных государств.

Юридические установления об обязанности государства управлять природными ресурсами, в т.ч. трансграничными – это современная международно-правовая реальность. В 2002 году, уже с учетом имеющейся договорной практики государств, Комиссия международного права ООН включила в программу своей работы тему «Разделяемые природные ресурсы», впоследствии обозначив как приоритетные их конкретные виды: трансграничные подземные воды; трансграничные ресурсы нефти и газа.

В настоящей работе рассматриваются новеллы правового режима трансграничных минеральных ресурсов только в западной морской части Арктической зоны Российской Федерации, т.е. тех минеральных ресурсов, залежи которых пересекает линия разграничения морских пространств, находящихся под суверенитетом и юрисдикцией только двух государств – России и Норвегии. При этом учтено, что под Арктической зоной Российской Федерации (АЗРФ), как сказано в директивном документе, одобренном Президентом России, понимается «часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской обла-

стей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, определенные решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г., а также земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», и прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает сверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом»<sup>2</sup>.

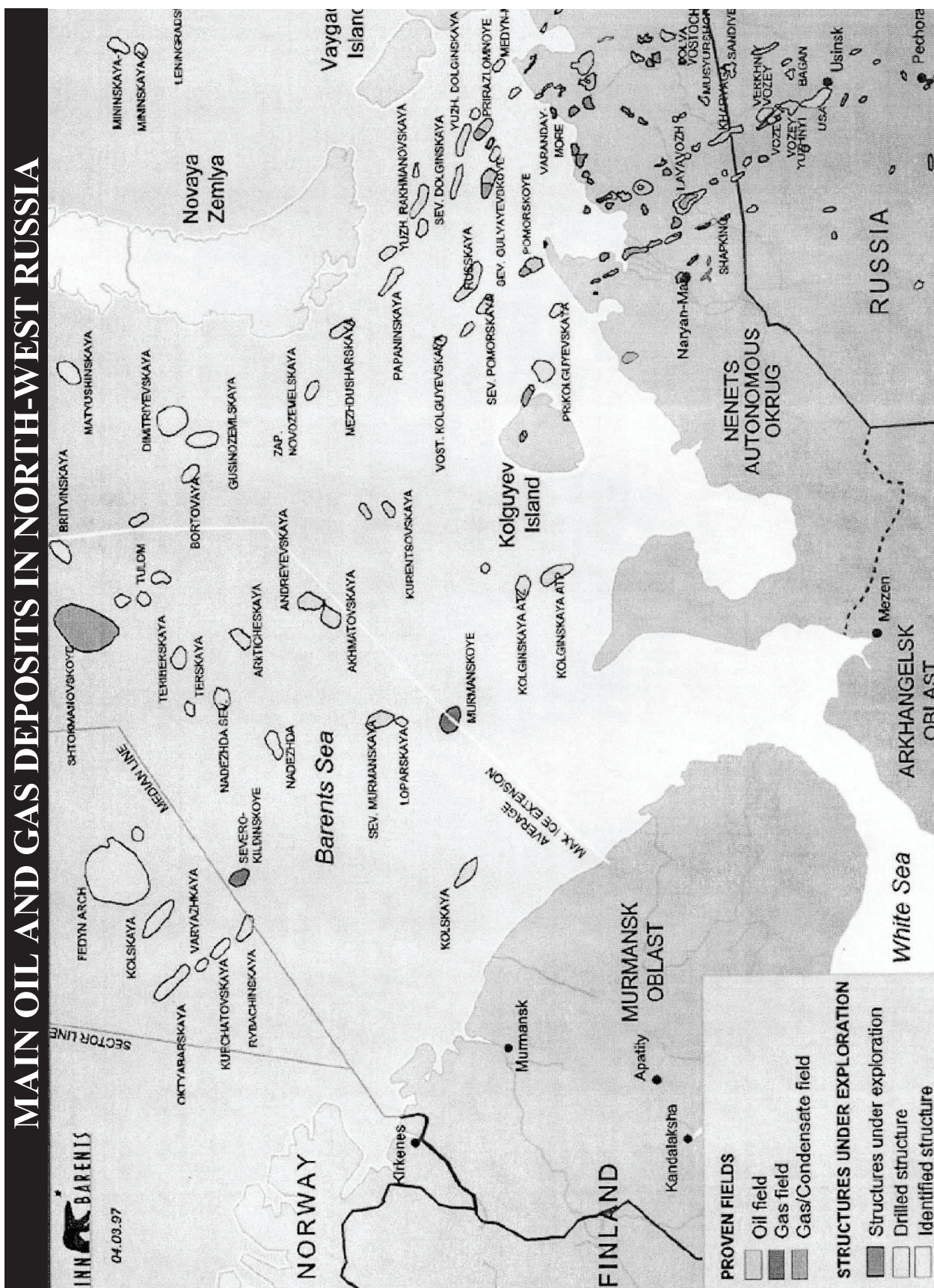
Исследовательский акцент сделан, прежде всего, на вопросе, значимом для России и государств Арктического региона в целом: как уточнен правовой режим управления трансграничными минеральными ресурсами в Северо-западной части АЗРФ после вступления в силу Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г.<sup>3</sup> (далее Договор или Договор 2010 г.).

В соответствии со статьей 1 Договора 2010 г. его стороны – Россия и Норвегия – определили местоположение разграничительной линии между

<sup>1</sup> Международно-правовые основы недропользования. Уч. МГИМО(У) МИД России. Колл. авт. Предисл. академика А.В. Торкунова. М.: Норма. 2007. С. 178. Здесь не рассматривается правовой режим трансграничных морских живых ресурсов, в рамках которого термин «разделяемые ресурсы (shared resources)» означает те биоресурсы, которые обитают по обе стороны линии, разграничивающей исключительные экономические зоны (ИЭЗ) двух государств; а термин «трансграничные рыбные ресурсы» означает те биоресурсы, которые обитают в ИЭЗ и в прилегающем к ней районе открытого моря. Подробнее об этом см.: Вылегжанин А.Н., Морские природные ресурсы (международно-правовой режим). Предисловие академика РАН Гранберга А.Г. М. 2001. С. 196-213.

<sup>2</sup> Основы Государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утверждены Президентом РФ 18 сентября 2008 г. В настоящей статье не рассматриваются юридические вопросы, возникшие в связи с этим определением: как толковать слова «полностью или частично» в определении Арктической зоны России? Насколько слово «зона» необходимо, особенно с учетом термина «Канадская Арктика» («Canadian Arctic»), используемого в законодательстве Канады? Тем более, что в научной литературе используется термин «Российская Арктика» – см., например: Войтоловский Г.К. и др. Российская Арктика. Справочник для государственных служащих. М. 2001. 338 с. Какому из разных толкований термина «земля» в упомянутом Постановлении Президиума ЦИК СССР 1926 г. (и в канадском законодательстве 1907 – 1925 гг. – «lands»), которые представлены в работах канадских и российских правоведов, отдает предпочтение российский правоприменитель?

<sup>3</sup> Договор вступил в силу в 2011 г., после его ратификации Федеральным Собранием РФ (при 57 голосах «против») и стор-тингом Норвегии (единогласно). О разных оценках той разграничительной линии, которая обозначена Договором, см.: о позитивной – Колодкин Р.А. Договор с Норвегией: разграничение для сотрудничества. М.: Международная жизнь. Январь. 2011. С. 14-30; о негативной – Постановление Мурманской областной думы № 2205 от 21 октября 2010 г. Независимо от того, какой из этих оценок читатель отдаст предпочтение, в настоящее время Договор – это правовая реальность, часть действующего международного права, предусматривающая весьма конкретные права и обязательства России и Норвегии. Обеим странам предстоит исполнять этот Договор.



Северо-западная Арктика: трансграничные месторождения

находящимися под их суверенитетом и юрисдикцией морскими районами в Северном Ледовитом океане. Эта линия определена как сумма геодезических линий, соединяющих точки с координатами, предусмотренными в статье 1.

Согласно статье 2, каждая Сторона «не претендует на, и не осуществляет какие-либо суверенные права или юрисдикцию в морских пространствах за пределами этой линии». Словосочетание «за пределами линии» не лучшее, конечно. Надо сказать, что в английском переводе со второго аутентичного текста Договора (т.е. с норвежского) эта согласованная клаузула выражена точнее.

При анализе статьи 5 Договора особое практическое значение имеет, прежде всего, положение о том, в каких случаях применимо Приложение II к нему (о трансграничных запасах). Критерий обозначен Договором: «если месторождение углеводородов простирается за линию разграничения». Отметим, что юридического определения термина «углеводороды» нет ни в Женевских морских конвенциях 1958 г., ни в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Этот термин надо, согласно ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., толковать в соответствии с «обычным значением», т.е. как компоненты нефти и природного газа. Такое толкование соответствует контексту используемых терминов, в свете объекта и целей Договора 2010 г. Следовательно, Приложение II к Договору 2010 г. не применимо к отношениям, связанным с разведкой и разработкой месторождений «твердых» минеральных ресурсов, например, полиметаллических конкреций, даже если месторождение таких ресурсов пересекается российско-норвежской разграничительной линией.

Важно постановление Договора 2010 г. о том, что юридические последствия имеет мнение любой из Сторон о наличии трансграничных запасов углеводородов. В этом случае заинтересованной Стороне надо представлять данные, на которых основано это мнение. Кроме того, возникает обязательство Сторон Договора обсуждать ряд вопросов: о «контурах месторождения углеводородов»; о «возможностях эксплуатации такого месторождения как единого целого»; наличествует также обязательство «приложить все усилия для того, чтобы вся относящаяся к вопросу информация была представлена для ведения такого обсуждения».

Отметим, что подобные договорные права и обязательства об управлении трансграничными минеральными ресурсами континентального шельфа – новелла для российской государственной практики<sup>4</sup>. Но не для Норвегии, уже имеющей солидный опыт такого управления.

В этой связи целесообразно сопоставить созданные российско-норвежским Договором 2010 г. механизмы управления трансграничными минеральными ресурсами с одним из первых удачных договоров в этой области – Соглашением 1976 года между Великобританией и Норвегией об эксплуатации месторождения Фриг и транспортировке из него газа в Великобританию (впоследствии оно изменено, в частности, Соглашением 1998 г.).

Межгосударственный уровень взаимодействия в соответствии с этим Соглашением основывается на том, что трансграничное месторождение Фриг рассматривается для целей эксплуатации как единое целое, независимо от того, какая его часть находится на шельфе каждого из двух государств. Два государства-участника Соглашения согласованно определяют запасы трансграничного месторождения, порядок выдачи лицензий на их использование, вопрос о долях. Это межгосударственное соглашение предусматривает и рамки взаимодействия сторон на частноправовом уровне – между соответствующими компаниями (лицензиатами). Им предписывается «вступить в договоренности между собой» с тем, что трансграничное месторождение использовалось только в соответствии с Соглашением. Строятся трансграничные трубопроводы для транспортировки газа от месторождения (на континентальном шельфе) к потребителю (на суше в Великобритании). По договоренности между компаниями Великобритании и Норвегии, но с одобрения обоих правительств назначается единый оператор (управляющий трансграничным проектом).

В случае с российско-норвежским Договором 2010 г. предметные механизмы управления трансграничными месторождениями изложены, как уже отмечено, в Приложении II к Договору («Трансграничные месторождения углеводородов»<sup>5</sup>). Стержневой компонент в этих механизмах – предусмотренное этим Договором «Соглашение об объединении между Сторонами по вопросам эксплуатации трансграничного месторождения углеводородов» (для крат-

<sup>4</sup> Опыт договорных механизмов управления Россией и Казахстаном, Россией и Азербайджаном трансграничными геологическими структурами недр дна Каспия все же отличается: на Каспии, с точки зрения применимого международного права, нет континентального шельфа, универсальные источники международного морского права не применимы к оценке статуса районов Каспия, в т.ч. его недр и природных ресурсов.

кости назовем его первым Соглашением). Его текст еще предстоит согласовать. Но ключевые его компоненты определены Договором 2010 г. Так, по Договору, Сторонами первого Соглашения будут государства, а не компании (операторы).

Обозначены и обязательные содержательные составляющие первого Соглашения, в т.ч.:

- определение и характеристики трансграничного месторождения углеводородов;
- «параметры распределения углеводородных запасов между Сторонами»;
- данные, «имеющие отношение к совместно эксплуатируемому месторождению, которые были собраны в связи с его эксплуатацией»;
- обязательство предоставлять все необходимые национальные разрешения;
- договорное обязательство не отказывать необоснованно в выдаче разрешения на бурение, предусмотренного национальным законодательством, а также установление на публично-правовом уровне соответствующих периодов начала и прекращения добычи углеводородов из трансграничного месторождения.

Согласно первому Соглашению (межправительственному) необходимо заключить также документ частно-правового уровня – «Соглашение о совместной эксплуатации для регулирования вопросов эксплуатации трансграничного месторождения углеводородов как единого целого» (обозначим его – «второе Соглашение»).

Стороны второго Соглашения – это не Россия и Норвегия, а юридические лица, обладающие по законодательству этих стран «правами на разведку и разработку углеводородов по соответствующую сторону линии разграничения». Определено, что второе Соглашение представляется на утверждение обеим Сторонам (т.е. правительствам России и Норвегии). Предусмотрена преимущественная сила положений первого Соглашения в отношении положений второго Соглашения.

Практическое значение имеет установление содержания других обязательств Сторон Договора, которые должны быть предусмотрены в первом Соглашении (об объединении). Так, что касается порядка назначения оператора разработки месторождения, то формально его назначают соответствующие юридические лица Сторон (участники второго Соглашения – о совместной эксплуатации), но при условии, что предварительно кандидатура оператора утверждена обеими Сторонами (т.е. правительствами). Здесь обозначена приоритетность государственных интересов в том, чтобы лучший и приемлемый для двух государств оператор реально выполнял бы действия по разработке трансграничных месторождений. Такой «межгосударственный фильтр», объективно, – это и благо с точки зрения предупреждения коррупционного решения при выборе оператора.

Исключительно значим такой компонент первого Соглашения как обязательство о консультациях в отношении применимых мер, в т.ч. по «охране окружающей среды, предписанных национальным законодательством каждой из сторон». Здесь можно прогнозировать возможные правовые сценарии: вряд ли у норвежских компаний возникнут трудности с исполнением применимых природоохранных мер по российскому законодательству (поскольку таких трудностей практически нет у российских компаний, использующих экологически худшие производственные технологии); но у российских компаний, не имеющих опыта исполнения весьма конкретного природоохранного законодательства Норвегии, соответствующие трудности предсказуемы.

Этот же прогноз применим к договорному обязательству каждой Стороны «обеспечить инспектирование расположенных на ее континентальном шельфе установок по добыче углеводородов, а также деятельности по добыче углеводородов, осуществляемой на нем в связи с эксплуатацией» трансграничных месторождений, а также к обязательству каждой Стороны обеспечить «доступ инспекторам другой Стороны к

<sup>5</sup> Так оно официально названо в Приложении II к Договору. В ст. 5 п. 2 Договора это же соглашение описательно обозначено другими словами: «по требованию одной из Сторон в соответствии с приложением II заключается соглашение об эксплуатации этого месторождения углеводородов как единого целого, включая его распределение между Сторонами (далее именуемое Соглашением об объединении)».

<sup>6</sup> В русском аутентичном тексте Договора использовано слово «объединение»; соответствующий английский термин – «unitization» (перевод на английский язык текста Договора представлен на сайте МИД Норвегии). В юридической литературе для перевода этого английского термина используются также слова «пул недропользователей».

<sup>7</sup> С учетом формата статьи здесь не рассматривается вопрос о разногласиях между Норвегией и рядом стран ЕС по вопросу о статусе шельфовых районов, прилегающих к Шпицбергену, и возможные последствия таких разногласий для уточнения правового режима управления трансграничными месторождениями по Договору от 15 сентября 2010 г. Это – отдельная обширная тема.



Арктика в конвенционных границах

- Постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. («Об объявлении территории Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане») Decree of the Presidium of the USSR Central Executive Committee of 1926 «On Declaration of Lands and Islands Situated in the Arctic Ocean as the USSR Territory»
- Закон Канады «О Северо-Западных территориях», 1907 г., 1925 г. The Northwest Territories Act of Canada 1907, 1925
- Российско-английская конвенция о границах, 1825 г. Anglo-Russian Boundary Convention of 1825
- Договор об уступке Российских владений в Северной Америке...1967 г. («Конвенция об уступке Аляски», 1867 г.) Treaty concerning the Cession of the Russian Possessions in North America ... of 1867 («Convention concerning the Cession of Alaska of 1867»)

таким установкам, к соответствующим измерительным системам, расположенным на континентальном шельфе или на территории любой из Сторон».

Несомненно стабилизирующую роль играет предусмотренный Договором 2010 г. правовой принцип – *quieta non movere*. Речь идет об обязательстве «не изменять содержание права на разведку и добычу углеводородов, предоставленного» Стороной; «не передавать его другим юридическим лицам без проведения предварительных консультаций с другой Стороной».

Договором предусмотрен достаточно гибкий институциональный механизм, именно – создание Совместной комиссии. Это – скорее форум для постоянных консультаций, а не институт обеспечения выполнения Договора.

Весьма своеобразен механизм урегулирования споров, связанных с толкованием и исполнением Договора. Зафиксировано лишь, что если Стороны не могут заключить Соглашение об объединении, констатируется разногласие Сторон. Его урегулирование осуществляется по согласованной процедуре. А что с другими разногласиями, возникающими при исполнении Договора? Видимо, они будут урегулированы в рамках общего международного права, его положений о мирном разрешении международных споров, а также положений иных

российско-норвежских договоров, применимых к урегулированию разногласий двустороннего уровня.

Если упомянутое разногласие по Соглашению об объединении не урегулировано по обозначенной согласованной процедуре, оно рассматривается Арбитражным судом. Последний создается как орган *ad hoc*, в составе трех арбитров<sup>7</sup>.

Итак, российско-норвежский Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г. предусматривает новые для Российской Федерации (и совершенно не новые для Норвегии) международно-правовые нормы о совместном управлении трансграничными нефтегазовыми ресурсами недр континентального шельфа.

Исполнение Россией и Норвегией Договора и, особенно, Приложения II к нему – о трансграничных месторождениях углеводородов – несомненно, требует квалифицированного международно-правового сопровождения, вовлечения в этот процесс научно-экспертных организаций, конструктивного, ответственного сотрудничества и на межгосударственном уровне, и в формате взаимодействия российских и норвежских юридических лиц в области освоения нефтегазовых ресурсов континентального шельфа в западной части Российской Арктики.