

Правовые вопросы функционирования проекта «Северный поток»

*Москва Уршуля**

Трансграничный характер является одним из самых уникальных аспектов трубопровода «Северный поток». Данный газопровод подпадает под действие международных конвенций и национального законодательства стран, через которые происходит. В статье рассматриваются правовые вопросы функционирования данного проекта. Прежде всего, автор фокусируется на положениях Конвенции ООН по морскому праву, касающихся прокладки подводных трубопроводов по территориальному морю, ИЭЗ и континентальном шельфе; а также Конвенции ООН по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

Ключевые слова: «Северный поток»; Конвенция ООН по морскому праву; Конвенция ООН по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте; территориальное море; исключительная экономическая зона; континентальный шельф; ОВОС.

Договор о строительстве «Северного потока» был подписан 8 сентября 2005 г. тремя компаниями: «Газпромом» и немецкими компаниями BASF и E.ON Ruhrgas AG в Берлине. Сегодня в Nord Stream AG (оператор газопровода) пять акционеров: ОАО «Газпром» – 51%, Wintershall Holding GmbH (подразделение компании BASF) – 15,5%, E.ON Ruhrgas AG – 15,5%, N.V. Nederlandse Gasunie 9% и GDF Suez 9%¹. Транспортировка газа в Европу по первой нитке «Северного потока» началась в середине ноября 2011 г., вторая нитка была официально введена в эксплуатацию в октябре 2012 г.² Российский газ, протекающий по дну Балтийского моря, попадает в Германию в обход транзитных стран, и отправляется далее на юг газопроводами OPAL и NEL.

Трубопровод, соединяющий балтийское побережье России под Выборгом с берегом Германии в районе Грайфсвальда, имеет протяженность 1224 км (в том числе 1189 км подводного маршрута). Это трансграничный характер является самым уникальным аспектом. Морской маршрут газопровода проходит через исключительные экономические

* Москва Уршуля – магистр права, аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. Ис48@mail.ru.

зоны России, Финляндии, Швеции, Дании и Германии, а также через территориальные воды России, Дании и Германии.

Газопровод подпадает под действие международных конвенций и национального законодательства каждой из стран, через которые происходит. Из международных конвенций следует отметить: Конвенцию ООН по морскому праву, Конвенцию ООН по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте (так называемую Конвенцию Эспо), Хельсинскую конвенцию и Директиву ЕС об оценке воздействия на окружающую среду. Разрешения на строительство в вышеупомянутых пяти странах были выданы в соответствии с их национальным законодательством. В Российской Федерации законодательством в отношении исключительных экономических зон и территориальных вод являются Федеральные законы: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»; Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»; Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»; Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»; а также Постановление Правительства РФ от 26 января 2000 г. № 68 «Об утверждении Порядка прокладки подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации». В Финляндской Республике основными актами, в соответствии с которыми были приняты решения по поводу строительства «Северного потока» являются: Закон Финляндии об ОВОС (Закон 468/1994), Закон Финляндии об ИЭЗ (Закон 1058/2004) и Закон о воде (Закон 264/1961); в Швеции Закон о континентальном шельфе (1966:314); а в Дании Закон о континентальном шельфе (1101:2005, 548:2007, 1400:2008), как указано в административном законе (361:2006) «О прокладке газопровода для транспортировки углеводородов в территориальных водах на континентальном шельфе Дании» и административном законе (2000:884) «Об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) проектов по добыче углеводородов и строительстве транзитного трубопровода в территориальных водах и на континентальном шельфе в Дании». В Германии основными для получения разрешения на строительство «Северного потока» являлись Закон об энергохозяйстве от 7 июля 2005 г. (BGBl. I S. 1970, 3621) и Федеральный закон о разработке месторождений полезных ископаемых от 13 августа 1980 г.

(BGBl. I S.1310). Кроме вышеупомянутых пяти стран, вопросы, связанные с газопроводом касались также Эстонии, Латвии, Литвы и Польши (как стран, на которые прокладка трубопровода может оказать воздействие). Эти четыре страны также принимали участие в консультациях.

Решением Евросоюза проекту газопровода присвоен статус транс-европейской энергетической сети (Trans-European energy Networks – «TEN-E»). В сентябре 2006 года Комиссия заявила, что это один из энергетических проектов высочайшего приоритета Европейского Союза, и который отвечает интересам всей Европы.³ Признание «Северного потока» одним из ключевых энергетических проектов, не кажется неожиданным. Газопровод повышает энергетическую безопасность Европейского союза, по крайней мере, на 50 лет.

Международно-правовые аспекты функционирования проекта «Северный поток» базируются на вышеуказанных международных конвенциях. Можно прийти к выводу, что самое главное значение имеют Конвенция ООН по морскому праву и Конвенция Эспо.

В настоящее время Конвенция ООН по морскому праву – это основной правовой документ по морскому праву. Она ратифицирована 166 странами⁴. Также те страны, которые не ратифицировали Конвенцию (такие, как например Соединенные Штаты Америки)⁵, и даже не подписали (например, Турция), определяют это соглашение как кодификацию обычного морского права и опираются на его положения⁶. Как известно, ст. 38 Венской конвенции о праве международных договоров допускает ситуацию, в которой норма международного договора становится обязательной для третьего государства в качестве обычной нормы международного права. Конвенция по морскому праву регулирует вопросы использования и эксплуатации вод, определяет правовой статус различных морских пространств, обязывает все прибрежные государства принимать меры по защите окружающей среды.

У каждого из морских пространств установлены правила касающиеся строительства и эксплуатации трубопроводов. Одной из свобод открытого моря является свобода прокладки трубопроводов. Она не касается пространств, находящихся под суверенитетом прибрежного государства (внутренние морские воды, территориальное море). Данная свобода в безусловном виде действует лишь на глубоководном морском дне вне континентального шельфа и в открытом море за пределами исключительно экономической зоны (т.е. в пространствах за пределами государственных территорий в которых отсутствует

юрисдикция прибрежных государств и где эти государства не имеют суверенных прав)⁷.

Конвенция 1982 г. не дает точного определения понятия «территориальное море». Авторы работ по этой теме описывают его как морской пояс, который примыкает к побережью, либо к внутренним водам, с одной стороны, и к открытому морю, с другой⁸. Как и в случае внутренних вод, прибрежное государство осуществляет над ним свой суверенитет (это следует из п. 1 ст. 2 Конвенции), который распространяется на воздушное пространство над территориальным морем и на его дно и недра. Ограничением суверенитета является наличие права мирного прохода через территориальное море.

Государство, осуществляя суверенитет над территориальным морем, в своем законодательстве регулирует все вопросы, связанные с практикой мореплавания, защищает свою безопасность, а также иммиграционные, налоговые, таможенные и санитарные интересы, интересы рыбного хозяйства, регулирует охрану морской среды и исследования этой области. Согласно обычной и конвенционной международной норме суда других стран имеют право мирного прохода (раздел 3 Конвенции по морскому праву)⁹.

Свобода прокладки трубопроводов в этой зоне не применяется. Россия, Дания и Германия предполагают получение явно выраженного согласия компетентных органов власти на строительство трубопровода в рамках установленных вышеупомянутым национальным законодательством разрешительных процедур¹⁰.

Согласно ст. 55 Конвенции по морскому праву: «Исключительная экономическая зона представляет собой район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему, который подпадает под (...) особый правовой режим, согласно которому права и юрисдикция прибрежного государства и права и свободы других государств регулируются соответствующими положениями настоящей Конвенции». В свете Конвенции, ширина исключительной экономической зоны не может превышать 200 морских миль, отсчитываемых от исходной линии.

Что касается прокладки трубопроводов в этой зоне, Конвенция по морскому праву в п. 1 ст. 58 ясно утверждает, что «В исключительной экономической зоне все государства, как прибрежные, так и не имеющие выхода к морю, пользуются, при условии соблюдения соответствующих положений настоящей Конвенции, указанными в статье 87

свободами судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися к этим свободам, такими, как связанные с эксплуатацией судов, летательных аппаратов и подводных кабелей и трубопроводов, и совместимыми с другими положениями настоящей Конвенции»¹¹. Необходимо подчеркнуть, что эта свобода (в отношении трубопроводов) не является абсолютной и безусловной, в этой степени, в которой не противоречит соответствующим правам прибрежных государств. В соответствии со статьей 56 конвенции 1982 г. государства в исключительной экономической зоне имеют некоторые суверенные права, юрисдикцию, предусмотренную в положениях Конвенции, в отношении, а также другие права и обязанности, предусмотренные в Конвенции.

Не существует обязанности устанавливать государством исключительную экономическую зону. Но даже если исключительная экономическая зона установлена, ее дно подпадает под правовой режим континентального шельфа. Континентальный шельф у прибрежного государства есть всегда – даже если оно и не приняло никакого о нем закона.

Фактом, имеющим исключительное значение, является то, что на сегодняшний день трубопроводы всегда прокладываются по дну. Это просто означает, что они построены на континентальном шельфе. В нынешнее время нельзя привести пример трубопровода, который построен в исключительной экономической зоне и не проходит по шельфу¹².

Конвенция по морскому праву в п. 1 ст. 76 вводит понятие континентального шельфа. Согласно нему 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 до внешней границы подводной окраины материка или на расстояние 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние. Внешняя граница континентального шельфа должна находиться не далее 350 морских миль от исходной линии, или не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты (линии соединяющей точки одинаковой глубины)¹³.

Уже статья 4 Женевской конвенции о континентальном шельфе, и статья 26.2 Женевской конвенции об открытом море установили, что прибрежное государство не может препятствовать прокладке

трубопроводов на континентальном шельфе, кроме ситуации, когда оно осуществляет свое право принимать разумные меры для разведки шельфа и разработки его естественных ресурсов.

В Конвенции 1982 г. правовой статус трубопроводов, построенных на континентальном шельфе, регулирует ст. 79. Общим принципом является свобода прокладки трубопроводов, но указанная статья вводит некоторые ограничения. Во-первых, прибрежное государство может препятствовать прокладке и обслуживанию трубопроводов, если это необходимо для разведки континентального шельфа, разработки его природных ресурсов и предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения от трубопроводов (п. 2 ст. 79). Во-вторых, определение трассы для прокладки трубопроводов осуществляется с согласия прибрежного государства (п. 3 ст. 79). В-третьих, прибрежное государство обладает юрисдикцией в отношении трубопроводов, проложенных или используемых в связи с разведкой континентального шельфа этого государства, разработкой его ресурсов или эксплуатацией искусственных островов, установок или сооружений, находящихся под его юрисдикцией (п. 4 ст. 79). В-четвертых, при прокладке подводных кабелей и трубопроводов государства должным образом учитывают уже проложенные кабели и трубопроводы, в частности, не должны ухудшаться возможности ремонта существующих кабелей и трубопроводов (п. 5 ст. 79)¹⁴.

Конвенция определяет условия реализации свободы прокладки трубопроводов на континентальном шельфе прибрежных государств, но оно оставляет открытым вопрос о механизме выполнения этих условий. Данный вопрос относится к компетенции правоприменителей, что создает практические трудности при осуществлении трубопроводных проектов. Внимание привлекает то, что в Конвенции нет определения сути «разумных мер», которые прибрежное государство вправе принимать для эксплуатации континентального шельфа. Кроме того, Конвенция устанавливает, что трасса трубопровода должна быть согласована с прибрежным государством, но она не определяет порядок согласования. Можно сделать вывод, что в такой ситуации порядок согласования должен регламентироваться внутренним законодательством прибрежного государства¹⁵. Так и было в случае России, Финляндии, Швеции, Дании и Германии.

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте была подписана 25 февраля 1991 г. в Эспо, Финляндия (вступила в силу 10 сентября 1997 г.)¹⁶. Конвенцию ратифицировали 45

сторон (44 страны и Европейский Союз)¹⁷. Конвенция является первым документом международного права, целиком посвященным институту оценки воздействия на окружающую среду, имеющим обязательный характер. Она создает международно-правовые процедурные рамки реализации экологических экспертиз в случаях, когда инвестиции, осуществляемые в одной стране (Сторона происхождения) своим воздействием могут затрагивать территорию другого государства (затрагиваемая Страна), и могут оказать значительное негативное воздействие на окружающую среду¹⁸. Эти новые процедуры стали предметом регулирования международным договором – Протоколом по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте¹⁹. Протокол подписали 35 государств и ЕС²⁰.

Из Конвенции Эспо следует обязанность сторон оценить влияние газопровода «Северный поток»²¹, на ранних стадиях планирования. В п. 7 ст. 2 указано: «В соответствии с положениями настоящей Конвенции оценки воздействия на окружающую среду, в качестве минимального требования, проводятся на уровне проектов планируемой деятельности. По возможности, Стороны также стремятся применять принципы оценки воздействия на окружающую среду к политике, планам и программам». Она также накладывает на стороны обязанность взаимного информирования и консультирования по проектам, которые реализуются на их собственной территории, однако могут оказать значительное вредное трансграничное воздействие на окружающую среду.

На встрече 19 апреля 2006 года, власти Германии, Дании, Швеции, Финляндии и России, единогласно признали, что проект «Северный поток» подпадает под сферу применения положений ст. 3 пар. 1 Конвенции Эспо («В отношении планируемого вида деятельности, указанного в Добавлении I, который может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, Страна происхождения в целях обеспечения проведения соответствующих и эффективных консультаций в соответствии со статьей 5 уведомляет любую Страну, которая, по ее мнению, может быть затрагиваемой Страной, как можно скорее и не позднее, чем она проинформирует общественность собственной страны, о планируемой деятельности»). Сам характер проекта «Северный поток» вызывает трансграничное воздействие на окружающую среду в странах, где был построен трубопровод. В соответствии с Конвенцией Эспо отчет о воздействии на окружающую среду (ОВОС), подготовленный инвестором, должен был быть представлен

всем государствам, в которых эта инвестиция могла оказать негативное воздействие. Все затрагиваемые страны, могли высказать свои замечания и сомнения, которые должны быть рассмотрены²².

Консорциум Nord Stream подготовил специальный отчет в соответствии с положениями Конвенции Эспо (отчет Эспо) о влиянии строительства газопровода на окружающую среду. «Цель этого отчета заключается в информировании затрагиваемых сторон и других заинтересованных сторон об ожидаемом трансграничном воздействии в результате запланированных и незапланированных потенциальных (случайных) событий, связанных со строительством и эксплуатацией газопровода. В этом контексте задачей отчета является реализация поставленных целей, а также обеспечение соблюдения требований Конвенции Эспо об оценке воздействия в трансграничном контексте»²³.

Согласно отчету, ожидается, что газопровод будет иметь наибольшую степень воздействия на окружающую среду в процессе строительства, хотя и не на этапе укладки труб на дно. Нарушения экологии, связанные с прокладкой труб будут незначительными.

Legal Aspects of the “Nord Stream” Project Functioning (Summary)

*Urszula Moskwa**

Transboundary nature is one of the most unique aspects of the «Nord Stream» pipeline. This pipeline is subject to international conventions and national legislation of the countries through which it passes. The article examines the legal aspects of the functioning of this project. The author focuses mainly on the provisions of the UN Convention on the Law of the Sea relating to the laying of submarine pipelines in the territorial sea, EEZ and continental shelf; as well as on the UN Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context.

Keywords: “Nord Stream”; UN Convention on the Law of the Sea; UN Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context; territorial sea; exclusive economic zone; continental shelf; EIA.

* Urszula Moskwa – MA in Law, post-graduate student of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia. llc48@mail.ru.

- ¹ Официальный сайт компании Nord Stream AG –<http://www.nord-stream.com/ru/o-proekte/aktsionery/>
- ² Официальный сайт компании Nord Stream AG –<http://www.nord-stream.com/ru/o-proekte/>; «Северный поток» запустил вторую нить. –Интерфакс, 08.10.2012
- ³ Решение Европейского парламента и Совета Европейского Союза 1364/2006/ЕС от 6 сентября 2006 г. устанавливающее руководящие принципы относительно трансъевропейских энергетических сетей и отменяющее Решения 96/391/ЕС и 1229/2003/ЕС
- ⁴ Список 166 стран по состоянию на 23 января 2013 на сайте ООН – http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm
- ⁵ 19 государств подписало Конвенцию, но не ратифицировало ее: Афганистан, Бурунди, Бутан, Доминиканская республика, Иран, Камбоджа, Колумбия, Ливия, Лихтенштейн, Малави, Объединенные Арабские Эмираты, Руанда, Сальвадор, Северная Корея, США, Таиланд, Центральноафриканская Республика, Эфиопия
- ⁶ Bugajski, D.R. Prawa żeglugowe okrętu w świetle prawa międzynarodowego / D.R Bugajski –Варшава, 2009. с. 20.
- ⁷ Вылегжанин А.Н. Правовой режим подводных трубопроводов./Международно-правовые основы недропользования. Отв. ред. А.Н.Вылегжанин. М.207. С. 208-220. Гудков И.В., Лахно П.Г. Международно-правовое регулирование строительства морских трубопроводов // Законодательство. – М., 2009, № 3. – С. 24.
- ⁸ Вылегжанин, А.Н. Международное морское право / А.Н. Вылегжанин, П.В. Саваськов // Международное право. Под ред. А.Н. Вылегжанина. –Москва, 2012. С. 735 и сл.; Иванов, Д.В. Международное право: основные понятия, схемы, таблицы, документы / Д.В Иванов, О.В Гликман –Москва, 2010. с. 347; Колодкин, А.Л. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы / А.Л. Колодкин, В.Н. Гуцуляк, Ю.В. Боброва. –Москва, 2007. С. 61; Бекашев, К.А. Международное морское право // Международное публичное право Под ред К.А Бекашева –Москва, 2009. С. 508; Гуцуляк В.Н. Международное морское право (публичное и частное). Учебное пособие / В.Н. Гуцуляк. –Ростов-на-Дону, 2006. С.69; Bierzanek, R. Prawo międzynarodowe publiczne / R. Bierzanek J. Symonides. –Варшава, 2005. С. 222; Koziński, M.H. Morskie prawo publiczne / M.H. Koziński –Гдыня, 2010. С. 87; Góralczyk, W. Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie / W. Góralczyk, S. Sawicki –Варшава, 2009. С. 212;
- ⁹ Молодцов С.В. Правовой режим морских вод, С.В. Молодцов. – М.1982. С.43
- ¹⁰ Гудков И.В., Лахно П.Г. Международно-правовое регулирование строительства морских трубопроводов // Законодательство. – М., 2009, № 3. – С. 24
- ¹¹ Evans, M. The law of the sea // International Law. Под ред. M. Evans. –Оксфорд, 2003. С. 674.
- ¹² Гудков И.В., Лахно П.Г. Международно-правовое регулирование строительства морских трубопроводов // Законодательство. – М., 2009, № 3. – С. 27
- ¹³ Bierzanek R., Symonides J., Op.Cit., с. 229.; Колодкин, А.Л. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы / А.Л. Колодкин, В.Н. Гуцуляк, Ю.В. Боброва. –Москва, 2007. С. 96.
- ¹⁴ Klein, N. Maritime security and the law of the sea / N. Klein. –Оксфорд, 2011. С. 99.
- ¹⁵ Захарова Д.И. Международно-правовое регулирования строительства морских трубопроводов на континентальном шельфе // Международное публичное и частное право. – М.: Юрист, 2011, № 6 (63). – С. 15
- ¹⁶ Конвенция была подготовлена Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций. Вместе со двумя поправками, как многостороннее соглашение

было утверждено Советом Европейского союза, и, следовательно, обязывает институты ЕС и государства-члены Европейского союза.

¹⁷ Список 45 стран по состоянию на 13 марта 2013 на официальном сайте Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций <http://www.unecsc.org/env/eia/ratification.html>; Андрусевич, А. Конвенция Эспо: трансграничная оценка воздействия на окружающую среду. Практическое Пособие для граждан и нпо / А. Андрусевич –Львов, 2010. С. 7;

¹⁸ Безусловно, что в случае таких международных линейных проектов, как трубопровод «Северный поток», существует более чем одна сторона происхождения. Государства, являющиеся сторонами происхождения одновременно являются затрагиваемыми сторонами (в ситуации, когда они уязвимы к последствиям действий или событий, связанных с проектом, которые происходят в другой стране происхождения). Россия, Финляндия, Швеция, Дания и Германия, в соответствии с положениями Конвенции, являются сторонами происхождения. Россия подписала, но не ратифицировала Конвенцию Эспо, и несмотря на это в отчете Эспо, подготовленном консорциумом Nord Stream AG, являлась она стороной происхождения (естественно, в пределах, допустимых в соответствии с национальным законодательством). Каждая из других стран Балтики, а именно Эстония, Латвия, Литва и Польша, являются затрагиваемыми сторонами. Россия, Финляндия, Швеция, Дания и Германия являются также затрагиваемыми сторонами, так как зависят от деятельности, связанной с реализацией проекта «Северный поток», и событий, берущих начало в других странах, через которые пройдет трубопровод. Латвия, Литва, Эстония, и Польша, которые являются сторонами затрагиваемыми, но не являются сторонами происхождения, определены в отчете Эспо, как «только затрагиваемые стороны», что отличает их от группы стран, которые также являются сторонами происхождения.

¹⁹ Протоколом по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте принят 21 мая 2003 года в г. Киеве (Украина).

²⁰ Кукушкина, А.В. Международно-правовые основы охраны окружающей среды / Е.Е. Андреева, А.В. Кукушкина, Ю.Н. Малеев // Международное право. Под ред. А.Н. Вылегжанина. –Москва, 2012. С. 566

²¹ В Отчете Эспо (в части включающей материалы оценки воздействия на окружающую среду строительства и эксплуатации российского сектора морского газопровода «Северный поток») написано: «При подготовке данного тома учтены требования международных правовых актов (в т.ч. Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинская конвенция)) – оценка воздействия на окружающую среду проводится до принятия решения о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности; общественности районов, затронутых проектом, предоставлена возможность принять участие в соответствующих процедурах оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду; разработаны природоохранные мероприятия, гарантирующие отсутствие негативного воздействия на окружающую среду на этапах строительства и эксплуатации.»

²² Lipiński, A. Prawne podstawy ochrony środowiska / A. Lipiński. –Краков, 2007. С. 61 и сл.

²³ Отчет Эспо подготовленный Nord Stream AG, раздел 1, с. 5 и сл., Отчет доступен на сайте: www.nord-stream.com.