

УДК 341: 316.32

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.3.24>

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ МОРСЬКИХ КАБЕЛІВ І ТРУБОПРОВІДІВ

Білоцький С.Д.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
<https://orcid.org/0000-0001-5904-9069>*

Білоцький С.Д. Міжнародно-правові аспекти використання морських кабелів і трубопроводів.

У статті розглядаються питання міжнародно-правового статусу та режиму кабелів і трубопроводів в морських просторах. Правовий режим підводних кабелів і трубопроводів є частиною міжнародного і у відповідних просторах – національного права. На міжнародно-правовому рівні він представлений насамперед універсальними міжнародними конвенціями, але частина питань їхнього функціонування регулюється лише національним правом. В Конвенції ООН 1982 р. норми щодо прокладки підводних кабелів і трубопроводів, з одного боку, і норми про види морської діяльності, з другого, що об'єктивно перебувають в конкуренції між собою ієрархічно не завжди супідрядні. В той же час, пріоритет завжди віддається нормам про захист морського середовища. Це має важливе практичне значення для цілей прогнозування результату міжнародних суперечок, що виникають між прибережною і іншою державою у зв'язку із прокладкою підводних кабелів, їхньою підтримкою в належному стані, особливо в екологічно вразливих районах.

Конвенція 1982 р. розглядаючи правовий режим підводних трубопроводів і кабелів не конкретизує про які саме йдеться: телефонні, оптоволоконні, нафтові, газові, тощо. Тобто, мета для якої їх використовують значення для правового режиму не має. Правовий режим при прокладанні та використанні підводних кабелів і трубопроводів залежить від того, в якому саме правовому режимі їх використовують.

У внутрішніх водах при прокладанні і використанні в них підводних кабелів і трубопроводів мають дотримуватися вимог законів та правил прибережної держави. У територіальному морі прибережна держава має право регулювати прокладку, технічне обслуговування і ремонт підводних кабелів, вводити обмеження на право мирного проходу суден з метою захисту підводних кабелів. У виключній економічній зоні і континентальному шельфі починає свою дію одна зі свобод відкритого моря: право на прокладку кабелів і трубопроводів, але при її здійсненні мають враховуватися закони і правила, видані прибережною державою, що повинні бути сумісні з нормами Конвенції 1982 р. У відкритому морі встановлено право вільно прокладати підводні кабелі і трубопроводи.

Ключові слова: міжнародне морське право, делімітація морських просторів, підводні кабелі і трубопроводи, Північний потік-2

Bilotsky S.D. International legal aspects of the use of marine cables and pipelines.

The article deals with the international legal status and regime of cables and pipelines in maritime spaces. The legal regime of submarine cables and pipelines is a part of international and, in relevant areas, national law. At the international legal level, it is primarily represented by universal international conventions, but some issues of their functioning are regulated only by national law. In the UN Convention of 1982, the rules on the laying of submarine cables and pipelines, on the one hand, and the rules on types of maritime activities, on the other, which are objectively in competition with each other, are not always hierarchically subcontracted. At the same time, priority is always given to regulations on the protection of the marine environment. This has important practical significance for the purposes of predicting the outcome of international disputes

arising between a coastal state and another state in connection with the laying of submarine cables, their maintenance in proper condition, especially in environmentally sensitive areas.

The 1982 Convention, considering the legal regime of underwater pipelines and cables, does not specify which ones are: telephone, fiber optic, oil, gas, etc. That is, the purpose for which they are used has no significance for the legal regime. The legal regime when laying and using underwater cables and pipelines depends on the legal regime in which they are used.

In internal waters, when laying and using underwater cables and pipelines in them, the requirements of the laws and regulations of the coastal state must be observed. In the territorial sea, the coastal state has the right to regulate the laying, maintenance and repair of submarine cables, to impose restrictions on the right of peaceful passage of ships in order to protect submarine cables. In the exclusive economic zone and the continental shelf, one of the freedoms of the high seas comes into effect: the right to lay cables and pipelines, but in its implementation laws and regulations issued by the coastal state must be taken into account, which must be compatible with the norms of the 1982 Convention. In the high seas the right to freely lay underwater cables and pipelines has been established.

Key words: international maritime law, delimitation of maritime spaces, submarine cables and pipelines, Nord Stream-2.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання міжнародного морського права, будівництва інфраструктурних об'єктів у Світовому океані, відповідальність за напади на них є важливою для міжнародно-правової науки та практики міжнародного права. Вони неодноразово в тому чи іншому вигляді ставали об'єктом наукового дослідження, варто згадати роботи Т. Короткого, Г. Анцелевича, І. Забари, Н. Хендель, та інших.

Мета. В той же час недостатньо дослідженими залишаються питання пов'язані з міжнародно-правовим аналізом функціонуванням підводних кабелів та трубопроводів та їхнім правовим статусом в різних частинах Світового океану.

Виклад основного матеріалу. Ключовим документом, що регулює більшість питань пов'язаних з діяльністю в морських просторах є Конвенція ООН з морського права 1982 р. [1]. Цей документ кодифікував переважну більшість норм звичаєвого міжнародного права в своїй сфері, та став основою для створення цілого ряду нових звичаєвих норм. В Конвенції 1982 р. доволі часто поруч застосовуються терміни підводні «кабелі» і «трубопроводи», відповідно, їхній правовий режим найчастіше є ідентичним, проте іноді він відрізняється, враховуючи особливу небезпеку в разі аварії від підводних трубопроводів для навколишнього середовища. Так, вже в коментарі до ст. 70 проекту Конвенції про континентальний шельф 1958 р. Комісія міжнародного права зазначила, щодо ідентичності правового режиму трубопроводів і кабелів: «В принципі на це питання повинна бути дана схвальна відповідь. Питання це ускладнюється, однак, тією обставиною, що часто виникає необхідність в установці в деяких пунктах (трубопроводу – С.Б.) pomp, які можуть ускладнити розробку земель більше, ніж кабелі. Тому прибережна держава може тут бути менш прихильною, ніж тоді, коли мова йде про кабелі» [2, с. 213].

Важливим є те, що в Конвенції 1982 р. не конкретизовано, про які саме види підводних кабелів йде мова: телеграфні, телефонні, оптиковолоконні чи силові. В принципі, оскільки вони мають різне призначення, має відрізнятись і їхній правовий режим (наприклад, знищення наземних кабелів, як ліній зв'язку з нейтральними територіями під час війни є законним, але потім передбачає виплату компенсацій власникам (ст. 54 IV Гаазької конвенції про закони і звичаї війни на суші (1907 р.)). Знищення підводних телеграфних кабелів під час війни є законним згідно ст. 15 Конвенції з охорони підводних телеграфних кабелів (1884 р.), але те саме не відноситься до силових кабелів, що постачають енергію цивільному населенню. Крім того, Конвенція ЮНЕСКО про захист підводної спадщини (2001 р.) не включає підводні кабелі до складу такої спадщини і відповідно не поширює на них особливий режим охорони і захисту (ст. 1.1) [3]. Можливо через це в системі ООН відсутній орган, що відповідальний за підводні кабелі, існує лише неурядова організація – Міжнародний Комітет з захисту кабелів.

Правовий режим при прокладанні та використанні підводних кабелів і трубопроводів залежить від того, в якому саме правовому режимі їх використовують. У внутрішніх водах при прокладанні і використанні в них підводних кабелів і трубопроводів мають дотримуватись вимог законів та правил прибережної держави. Треба вказати, що нажаль міжнародне право не накладає на прибережні держави обов'язку приймати закони і правила щодо захисту підводних кабелів в морських просторах

під їхнім суверенітетом, зокрема від головної загрози – пошкоджень якорями в водах портів або при заборі ґрунту. Специфічним винятком є австралійський закон про захист підводних кабелів 2005 р. [4]

У територіальному морі право мирного або транзитного (якщо це ще й частина міжнародної протоки) проходу через такі води не поширюється на прокладання, ремонт або обслуговування підводного кабелю, оскільки не відповідає формальним ознакам, встановленим щодо такого проходу (неперервність, швидкість) (ст. 18 Конвенції 1982 р.). Таким чином, прибережна держава має право регулювати прокладку, технічне обслуговування і ремонт підводних кабелів в межах свого територіального моря. Крім того, передбачено право прибережної держави вводити обмеження на право мирного проходу суден з метою захисту підводних кабелів (ст. 21.1с).

У подібних за своїм правовим режимом архіпелажних водах встановлено обмеження суверенітету архіпелажної держави над підводними кабелями. Передбачено, що держава-архіпелаг не завдає шкоди існуючим підводним кабелям, які прокладені іншими державами і проходять через її води, не підходячи до берега. Також передбачено право власника на обслуговування та заміну таких кабелів після надання повідомлення про їх місцезнаходження та про намір відремонтувати або замінити їх (ст. 51.2).

У виключній економічній зоні починає свою дію одна зі свобод відкритого моря: право на прокладку кабелів і трубопроводів, але при її здійсненні мають враховуватися закони і правила, видані прибережною державою, що повинні бути сумісні з нормами Конвенції 1982 р. (ст. 58.1). Ця свобода включає в себе право на збереження і ремонт таких кабелів і трубопроводів. Заходи, спрямовані на ремонт і технічне обслуговування цих об'єктів, також є міжнародно-правомірними видами використання моря, пов'язаними зі свободою прокладання підводних кабелів [5, с. 5].

На континентальному шельфі всі держави мають право прокладати кабелі і трубопроводи, але це право обмежено правами прибережної держави з розвідки і розробки природних ресурсів шельфу. Прибережна держава в будь-якому разі здійснює «юрисдикцію щодо кабелів і трубопроводів, прокладених або використовуваних у зв'язку з розвідкою його континентального шельфу, розробкою його ресурсів або експлуатацією штучних островів, установок або споруджень», що перебувають під його юрисдикцією. Ще зазначено про запобігання забруднення моря та узгодження трас прокладання з прибережною державою, але тут мова йде лише про трубопроводи (ст. 79). На практиці це означає, що згідно статей 58.3 і 79.4 Конвенції 1982 р., прибережна держава зможе реалізовувати свою юрисдикцію щодо трубопроводу, який завдає шкоду навколишньому середовищу, але за відсутності необхідності захисту навколишнього середовища її юрисдикція не буде охоплювати сам трубопровід. Таке тлумачення підкріплюється нормами ст. 21 Конвенції 1982 р., що надає прибережній державі повноваження приймати закони для «захисту підводних кабелів і трубопроводів». Крім того, мають враховуватися вже існуючі кабелі, в тому числі можливість їхнього ремонту.

Як бачимо між режимом кабелів і трубопроводів на континентальному шельфі і ВЕЗ є певна різниця, хоч вони в основному займають той же простір океану: рамках шельфу прибережна держава володіє правом вето на визначення траси прокладки трубопроводів (ст. 79.3), а у ВЕЗ має право регулювати режим трубопроводів, проте не уточнюється його масштаб (ст. 58). Слід зазначити, що не існує подібного обмеження по маршруту, який буде використовуватися для кабелів [6, с. 400]. При цьому цікавою є колізія між нормами Конвенції 1982 р. і ДЕХ, щодо прокладання трубопроводів на шельфі: визначення траси для прокладки трубопроводів на континентальному шельфі підлягає згоді прибережної держави (ст. 79.3 Конвенції 1982 р.), а юрисдикція щодо них існує тільки за певних обставин, наприклад, у зв'язку з запобіганням, скороченням і збереженням під контролем забруднення (ст. 79.2 Конвенції 1982 р.). В той же час в ДЕХ, термін «територія» охоплює «море, морське дно та його надра, по відношенню до яких ця Договірна Сторона здійснює суверенні права і юрисдикцію», але «відповідно до міжнародного морського права» (ст. 1.10б). Це призводить до висновку, що ДЕХ тут застосовується лише остільки, оскільки відповідна прибережна держава може здійснювати свої права за Конвенцією 1982 р. [7, с. 353].

Як зазначає А.М. Вилегжанін, в цій статті об'єднані два змістовні правила щодо кабелів на континентальному шельфі: а) право прибережної держави встановлювати умови прокладки на континентальному шельфі кабелів. Зрозуміло, при цьому безперечні права прибережної держави давати або не давати дозволи на прокладку кабелів, що проходять по суші прибережної держави, дну її внутрішніх вод і територіального моря; б) безумовна юрисдикція прибережної держави щодо кабелів, прокладених або використовуваних у зв'язку з її суверенними правами над континентальним шельфом або експлуатацією штучних споруд під її юрисдикцією. Сполучник «або» тут важливий: кабель може бути

прокладений для одних цілей, наприклад не у зв'язку з суверенними правами прибережної держави над континентальним шельфом, але згодом використаний саме в цьому зв'язку. При такій зміні цілей використання кабелю можлива зміна юрисдикції однієї держави (наприклад, що проложила кабель) на юрисдикцію іншої держави – прибережної [2, с. 214-215].

У відкритому морі встановлено право вільно прокладати підводні кабелі і трубопроводи (ст. 87.1 Конвенції 1982 р.). Конкретно регулюючими це питання є ст.ст. 79.5 і 112-115. Цими статтями підтверджено право всіх держав прокладати кабелі під водою, але враховуючи вже прокладені комунікації. Встановлено право держави видавати правові акти, щодо відповідальності за навмисне або з необачності пошкодження кабелів у відкритому морі судами, що плавають під їх прапором та особами, що знаходяться під її юрисдикцію. Цікаво, що в рамках Конвенції про підводні кабелі (1884 р.) за такі дії передбачалося встановлення такого покарання, як грошовий штраф та арешт. В Конвенції (1982 р.) також передбачено, що, якщо при прокладанні нового кабелю пошкоджено вже існуючий, сторона-порушник має нести витрати з ремонту. Таким чином, загальний принцип «*prior tempore potior jure*» проявляє себе і в цьому спеціальному договірному положенні.

Варто зазначити, що захист, встановлений цими вимогами, є недостатнім: по-перше, держави в більшості своїй не прийняли таких законів щодо своїх громадян, по-друге, не враховується можливість терористичної діяльності проти кабелів, які становлять інтерес для багатьох країн. Це вимагає можливо встановлення універсальної юрисдикції для осіб, що вчиняють такі дії, оскільки загроза від таких актів стосується світового співтовариства, незалежно від того де вони проходять.

На практиці, зрозуміло, що правовий режим конкретного трубопроводу буде регулюватися з залученням більшої кількості міжнародно-правових актів. Як приклад, можна розглянути майже реалізований проект «Північний потік-2» (ПП2) (офіційна назва – «Nord Stream 2 AG»).

Окрім Конвенції з морського права 1982 р. до газопроводу «ПП2» застосовуються міжнародні договори, що регулюють протидію забрудненню Балтійського моря, такі як Гельсінкська конвенція HELCOM (1992 р.) – предметом особливої уваги в рамках конвенції є забруднення Балтійського моря з різних джерел, включаючи антропогенні. Положення Конвенції HELCOM виконуються шляхом забезпечення відповідності вимогам Конвенції Еспо [8]; Конвенція «Про доступ до екологічної інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища» (Орхуська конвенція) визначає підзвітність урядових органів, прозорість діяльності та оперативність реагування. Регламентує певні права громадськості (окремих фізичних осіб і їх об'єднань) по відношенню до навколишнього середовища [9]; Бернська Конвенція по збереженню європейської дикої природи і природних середовищ існування (1979 р.) – націлена на збереження флори і фауни та їх природних середовищ існування. Особлива увага приділяється зникаючим та вразливим видам, включаючи зникаючі та вразливі мігруючі види, перелічені в додатках до Конвенції [10]; Боннська конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.) – метою Конвенції є охорона наземних і морських мігруючих тварин і птахів в районах міграції [11]; Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення (Рамсарська конвенція) (1971 р.) – встановлює нормативно-правові рамки для національних дій та міжнародного співробітництва в цілях охорони водно-болотних угідь. Вимагає від договірних сторін визначати і здійснювати планування таким чином, щоб сприяти захисту водно-болотних угідь, а також, наскільки це можливо, раціональному використанню водно-болотних угідь, що перебувають на їх території [12]. Також застосовувався ряд директив і регламентів ЄС екологічного спрямування: Директива ЄС по місцепроживанню і птахам: «Натура 2000» – забезпечення довгострокового виживання найбільш цінних і небезпечних видів і середовищ існування Європи. Мережа включає спеціальні заповідні території [13]; Директива про місцепроживання забезпечує охорону широкого спектру рідкісних, де є загроза і ендемічних видів тварин і рослин. Крім того, передбачена охорона близько 200 рідкісних і характерних типів середовища існування [14]; Рамкова директива ЄС про морський стратегії (MSFD) - перший спеціалізований законодавчий акт ЄС, націлений на захист морського середовища і природних ресурсів і створення нормативно-правових рамок для сталого використання морських вод [15]; Рамкова директива ЄС по водному середовищу (WFD) є ключовою ініціативою, спрямованою на поліпшення якості води в масштабі ЄС для забезпечення чистоти підземних і поверхневих вод [16]; Директива про морське просторовому плануванні (MSP) У ній вперше в світі законодавчо встановлені вимоги до країн зі створення прозорих систем морського планування і співпраці в цій галузі з сусідами [17].

Як бачимо, досить суттєвий перелік різного роду міжнародно-правових норм присвячених цілому ряду інших питань, в першу чергу екологічних, які зачіпаються при будівництві величезного газопроводу.

Треба визнати, що правовий захист підводних кабелів, встановлений у виключній економічній зоні і на континентальному шельфі, є недостатнім. Так, міжнародне право не вимагає від держав встановлення законодавчих приписів щодо відповідальності рибалок за пошкодження засобами лову підводних кабелів або компенсації в разі втрати цих засобів через бажання запобігти пошкодженню кабелів. Крім того, не передбачено відповідальності за навмисні крадіжки у водах поза межами державного суверенітету, якщо в прибережній державі встановлено територіальну кримінальну юрисдикцію (наприклад, крадіжка в 2007 р. 100 км. міжнародного кабелю у виключній економічній зоні В'єтнаму).

Підставами, що звільняють від відповідальності, є рятування власного життя або судна, причому мають бути вжиті заходи із запобігання таких пошкоджень. Цікаво, що про надання допомоги на морі іншим і пошкодження при цьому кабелів не відзначено, як підстава звільнення від відповідальності. Крім того, держава може видавати правові акти, згідно яких власник судна, що пожертвував якорем, сіттю або іншим рибальським начинням, щоб не пошкодити чужий кабель, може розраховувати на відповідне відшкодування.

Крім того, загрозу для підводних кабелів становлять стихійні лиха, так в 1929 р. землетрус у районі Великої Ньюфаундлендської банки (Атлантичний океан) викликав зсув донних мас на площі більше 100 тис. км². У результаті були розірвані зв'язні кабелі по шляху проходження потоку на відстані близько 200 км [18].

Висновки. Таким чином, правовий режим підводних кабелів і трубопроводів є частиною міжнародного і у відповідних просторах – національного права. На міжнародно-правовому рівні він представлений насамперед універсальними міжнародними конвенціями, але частина питань їхнього функціонування регулюється лише національним правом. В Конвенції ООН 1982 р. норми щодо прокладки підводних кабелів і трубопроводів, з одного боку, і норми про види морської діяльності, з другого, що об'єктивно перебувають в конкуренції між собою ієрархічно не завжди супідрядні. В той же час, пріоритет завжди віддається нормам про захист морського середовища. Це має важливе практичне значення для цілей прогнозування результату міжнародних суперечок, що виникають між прибережною і іншою державою у зв'язку із прокладкою підводних кабелів, їхньою підтримкою в належному стані, особливо в екологічно вразливих районах.

Список використаних джерел:

1. Конвенція ООН по морському праву 10 декабря 1982 г. *Действующее международное право*. Т. 3. М., Изд-во Московского независимого ин-та международных отношений, 1997. С. 322–455.
2. Международно-правовые основы недропользования. Учебн. пособие. / Под ред. А.Н. Вылегжанина. М.: Норма, 2011. 528 с.
3. Конвенция ЮНЕСКО об охране подводного культурного наследия 2001 г. URL: <http://www.unesco.org/en/underwaterculturalheritage/>.
4. Специфічним винятком є австралійський закон про захист підводних кабелів 2005 р. *Telecommunications and Other Legislation Amendment (Protection of Submarine Cables and Other Measures) Act 2005*. № 104, 2005. URL: <http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/Act1.nsf/0/287FAA95974A6A0FCA25706D000C3AB7/%24file/104-2005.pdf>.
5. Beckman R. Submarine Cables – A Critically Important but Neglected Area of the Law of the Sea. URL: Режим доступу: <http://cil.nus.edu.sg/wp/wp-content/uploads/2010/01/Beckman-PDF-ISIL-Submarine-Cables-rev-8-Jan-10.pdf>.
6. Kaye S. International Measures To Protect Oil Platforms, Pipelines, and Submarine Cables from Attack. *International Measures To Protect Tulane Maritime Law Journal*. Vol. 31. 2007. P. 400-12.
7. Happ R. The Nord Stream Pipeline: Settlement of Disputes under the Energy Charter Treaty? *German Yearbook of International Law*. Vol. 52. 2009. P. 352–367.
8. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (1991). URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/MU91K02D.html.
9. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1998). URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/MU98073.html.
10. Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (1979 р.). URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/MU79K01U.html.

11. Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU79303.html
12. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів (1971 р.). URL: http://debetkredit.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU75K01U.html.
13. Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds. OJ L 20, 26.1.2010, P. 7–25.
14. Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. OJ L 206, 22.7.1992, P. 7–50.
15. Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy. OJ L 164, 25.6.2008, P. 19–40.
16. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. OJ L 327, 22.12.2000, p. 1–73.
17. Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning. OJ L 257, 28.8.2014, P. 135–145.
18. Лобковский Л.И., Левченко Д.Г., Леонов А.В., Амбросимов А.К. Геоэкологический мониторинг морских нефтегазоносных акваторий. URL: <http://www.viems.ru/asnti/ntb/ntb504/zagryz3.html>.