

Свобода прокладки подводных кабелей и право на разработку минеральных ресурсов: «на перекрестке равнозначных дорог»



М.А. Рылова

доцент кафедры международного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук. Адрес: 119234, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, 1, стр. 13. E-mail: mkoss@yandex.ru



Д.А. Швец

аспирантка университета Пампеу Фабра. Адрес: 08005, Испания, Барселона, Рамон Триас Фаргас, 25–27. E-mail: daria.shvets01@estudiant.upf.edu



Аннотация

В отечественной правовой литературе вопросы международно-правового режима подводных кабелей остаются неисследованными, как, впрочем, и вопросы соотношения свободы прокладки подводных кабелей с остальными свободами открытого моря и с правами, действующими на морском дне, в частности. Опираясь на исторический, логический и системный методы анализа, авторы рассматривают обозначенную проблематику. Анализируется взаимодействие двух важнейших прав, предусмотренных Конвенцией ООН по морскому праву (1982) — правом на прокладку подводных кабелей и правом на разработку минеральных ресурсов. Прокладка и использование подводных кабелей давно стала приносить человечеству экономические и социальные блага, а также стала объектом международно-правового регулирования, хотя последнее нельзя назвать развитым и всесторонним. В отличие от прокладки подводных кабелей разработка минеральных ресурсов морского дна имеет более короткую историю международно-правового регулирования. В пределах морских границ государства эти виды деятельности регулируется им самим, однако за пределами государственных морских пространств возможно столкновение интересов субъектов, занятых в кабельной индустрии и занимающихся разработкой минеральных ресурсов. Постепенно увеличивающаяся активность в Международном районе морского дна может привести к конфликтам между кабельными компаниями, осуществляющими прокладку подводных кабелей, а также субъектами, ведущими деятельность по разработке минеральных ресурсов, поскольку оба вида деятельности приходятся на одну и ту же территорию морского дна. Конвенция ООН по морскому праву не устанавливает приоритета той или иной деятельности в Международном районе морского дна, поэтому не ясно, как решать ситуацию при вероятных разногласиях между кабельной компанией и подрядчиком (подрядчиком) в договоре на разработку ресурсов

морского дна. Авторы приходят к выводу, что восполнение этого пробела может осуществляться альтернативными способами за рамками изменения Конвенции, в ходе сотрудничества международных организаций, с учетом возможного конфликта интересов в деятельности национальных органов и организаций.



Ключевые слова

международное морское право, Международный район морского дна, подводные кабели, минеральные ресурсы, право на разработку, Международный орган по морскому дну, Международная организация по охране подводных кабелей, Конвенция ООН по морскому праву (1982).

Для цитирования: Рылова М.А., Швец Д.А. Свобода прокладки подводных кабелей и право на разработку минеральных ресурсов: «на перекрестке равнозначных дорог» // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 1. С. 232–250.

УДК: 341

DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.1.232.250

Введение

Информация — важнейший ресурс, играющий ключевую роль в современном мире. Общество XXI века активно использует различные источники информации для коммуникаций: Интернет, телефонию, текстовые и голосовые сообщения, другие способы связи. Однако информации необходима надежная инфраструктура, которая позволяет сделать передачу данных быстрой и своевременной. Одной из таких инфраструктур являются подводные кабели, проложенные по дну Мирового океана. Они отвечают за передачу более чем 97% мирового траффика [Burnett D., Davenport T., Beckman R., 2014: 3; Perez-Alvaro E., 2013: 4]. Все телекоммуникации, которыми человечество привыкло пользоваться ежедневно, от утренних теленовостей и интернет-бронирования авиабилетов до международных видеоконференций и многомиллионных банковских транзакций — все это доступно благодаря подводным кабелям, которые через систему наземных кабелей обеспечивают телекоммуникационную поддержку различных территорий. В связи с этим прокладка и ремонт подводных кабелей интересна с точки зрения международно-правового регулирования.

Первым подводным кабелем, проложенным на морском дне, стал международный телеграфный кабель, связавший Великобританию и Францию [Burnett D., Davenport T., Beckman R., 2014: 20]. Немногим позже появился первый русский подводный кабель связи протяженностью 32 км. Его проложили через Северную Двину в 1862 г., а первым российским кабелем, пере-

секшим морское дно, стала 250-километровая линия Баку — Красноводск на Каспийском море в 1879 г. [Гусева Е., 2010: 1] Расширение сети подводных кабелей обнаружило необходимость правового регулирования этой деятельности.

1. Значение и статус Конвенции по охране подводных телеграфных кабелей 1884 г.

По инициативе Франции в 1882 г. была созвана специальная конференция [Коломбос Д., 1975: 334.], результатом которой стало подписание 26 государствами в 1884 г. Конвенции по охране подводных телеграфных кабелей (далее — Конвенция 1884 г.), в числе первоначальных участников которой была Российская империя. В 1886–1887 гг. Конвенция 1884 г. была дополнена Декларацией и Заключительным протоколом¹. Это стало первой в международном праве попыткой урегулировать деятельность, связанную с подводными кабелями. Формально Конвенция не утратила силу, поскольку никогда не была отменена или заменена другим международным соглашением. Для тех государств, которые позднее приняли на себя обязательства Женевских конвенций по морскому праву (1958), последние, частично повторяющие положения Конвенции 1884 г., стали иметь приоритет. Однако в отношении положений, включенных в Женевские конвенции и тем более для тех государств, которые их не подписали, но являлись участниками Конвенции 1884 г., она до сих пор остается в силе. Другое дело, что с точки зрения применения в отношении телеграфных кабелей Конвенция 1884 г. неактуальна. Телеграфных кабелей практически не существует, поэтому по сути исчез объект регулирования, предусмотренный Конвенцией. Новых телеграфных кабелей не прокладывают, а старые давно заброшены. Если нормы международного права и будут применяться к таким подводным кабелям, то, вероятнее всего, в контексте загрязнения морской среды, но не регулирования коммуникаций.

Часть положений Конвенции 1884 г. воспроизведена в Конвенции ООН по морскому праву (1982; далее — Конвенция 1982 г.). Например, ст. 7 Конвенции 1884 г. «Собственники кораблей или судов, которые могут доказать, что они во избежание повреждения подводного кабеля пожертвовали якорем, рыболовную сеть или иной снастью, должны быть вознаграждаемы собственником кабеля». Подобная норма в Конвенции 1982 г. отражена в ст. 115 и звучит следующим образом: «Каждое государство принимает необходимые законы и правила, для того чтобы владельцы судов, которые мо-

¹ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. IV. М., 1936. С. 74–80.

гут доказать, что они пожертвовали якорем, сетью или какой-либо другой рыболовной снастью во избежание повреждения подводного кабеля или трубопровода, могли получить возмещение от владельца этого кабеля или трубопровода при том условии, что ими предварительно были приняты все разумные меры предосторожности».

Есть, однако, и такие положения Конвенции 1884 г., которые не вошли в Конвенцию 1982 г., например, ст. 5 Конвенции 1884 г., предписывающая всем остальным судам держаться на расстоянии от судна, занятого укладкой подводного кабеля. Такое расстояние должно быть не менее одной морской мили (1852 м). В Конвенции 1982 г. не установлено подобного расстояния. Конвенция 1972 г. о международных правилах предупреждения столкновений судов на море² частично восполняет этот пробел, упоминая «безопасное расстояние» (Правило 8d), но цифр не содержит.

2. Свобода прокладки кабелей и право на разработку минеральных ресурсов в свете современного международного права

Современные подводные кабели, в отличие от первых телеграфных кабелей, с которых началась история подводных коммуникаций, способны передавать различную информацию, включая телефонные звонки, интернет-сигналы или электричество. Различаются также цели, с которыми подводные кабели кладутся в настоящее время. Некоторые подводные кабели используются, например, для подачи электричества на установленные в море прибрежные ветряные электростанции, тогда как еще в прошлом веке они использовались преимущественно в военных целях [Коломбос Д., 1975: 475.]. Женевские конвенции 1958 г. положили начало современному этапу регулирования подводных кабелей. Положения Конвенции об открытом море и Конвенции о континентальном шельфе развиты в Конвенции 1982 г., которая для ее участников (их по данным ООН насчитывается на данный момент 168³) имеет преимущественную силу перед Женевскими конвенциями 1958 г.⁴

Конвенция об открытом море (1958), «желая кодифицировать постановления международного права»⁵, декларировала в качестве одной из свобод

² Конвенция о Международных правилах предупреждения столкновений судов на море, заключена в Лондоне 20.10.1972 // Там же. Вып. XXXIII. М., 1979. С. 435–461.

³ См.: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#1 (дата обращения 29.11.2017)

⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (ч. 1 ст. 311).

⁵ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций... Вып. XXII. М., 1967. С. 1037.

открытого моря «свободу прокладки кабелей и трубопроводов». Можно утверждать, что ко времени закрепления этой свободы в 1958 году она уже приобрела характер обычной нормы международного права. Международный район морского дна на тот момент не выделялся как отдельное морское пространство, соответственно режим открытого моря распространялся и на дно за пределами континентального шельфа. Конвенция ООН 1982 г. усложнила деление морских пространств, добавив такие морские пространства, как исключительная экономическая зона, Международный район морского дна за пределами континентального шельфа (далее — Район), а также архипелажные воды.

Международные договоры⁶, касающиеся режима подводных кабелей, в основном концентрировались на решении проблемы повреждения кабелей, особенно в результате судоходства и рыболовства (например, при использовании тралового способа лова). Перечисленные документы наряду с Конвенцией 1982 г. закрепляют обязанность государств разрабатывать в национальном законодательстве правовые нормы об ответственности за повреждение подводных кабелей и о получении компенсации, если удастся доказать, что пришлось пожертвовать якорем или рыболовной сетью для предотвращения повреждения подводного кабеля. Однако в настоящее время, когда количество подводных кабелей возрастает, а разработка минеральных ресурсов морского дна тоже набирает обороты, правовой аспект взаимодействия этих видов деятельности также следует принимать во внимание.

Статьи 58, 87 и 112 Конвенции 1982 г. сохранили право государств на прокладку подводных кабелей. В соответствии со ст. 58.1, которая предусматривает, что «в исключительной экономической зоне все государства <...> 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». Хотя кабели прокладываются по морскому дну и в большей степени к ним применимы режимы использования морского дна, к деятельности кабельных судов по прокладке и поддержанию кабельных сетей также применяются положения ст. 58, регулирующей исключительную экономическую зону.

⁶ Кроме Конвенции 1982 г. отдельные положения, направленные на регулирование использования подводных кабелей, содержатся, например, в Конвенции о Международных правилах предупреждения столкновений судов в море (1972), Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (1972) и Протоколе к ней (1996), Конвенции об охране подводного культурного наследия (2001), в резолюциях ИМО.

С принятием Конвенции о континентальном шельфе (1958) было установлено такое новое морское пространство, как континентальный шельф. При этом на водную толщу над ним распространялся режим открытого моря. Поскольку подводные кабели находятся на морском дне или закладываются в него, необходимо было решить вопрос о соотношении свободы прокладки кабелей и суверенных прав, закрепленных за прибрежным государством. В Конвенции о континентальном шельфе появилась новая норма, касающаяся подводных кабелей, прокладываемых на нем, звучащая следующим образом: «Прибрежное государство не может препятствовать прокладке или поддержанию исправности подводных кабелей на континентальном шельфе, кроме тех случаев, когда оно осуществляет свое право принимать разумные меры для разведки шельфа и разработки его естественных богатств»⁷. Этот подход был заложен в дальнейшем в положения ст. 79 Конвенции 1982 г.

Статья 79 Конвенции предусматривает, что все государства имеют право прокладывать подводные кабели и трубопроводы на континентальном шельфе⁸. Кроме того, осуществление прав прибрежного государства на континентальный шельф не должно ущемлять интересы судоходства и прочих прав и свобод других государств, предусмотренных Конвенцией, или приводить к любым неоправданным помехам их осуществлению⁹, что распространяется и на подводные кабели. Что касается прибрежного государства, то оно, в свою очередь, может принимать разумные меры для разведки и разработки его природных ресурсов и предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения от трубопроводов¹⁰. При условии соблюдения прав прибрежного государства последнее не может препятствовать прокладке или поддержанию в исправном состоянии таких кабелей или трубопроводов. Что означает формулировка «разумные меры» и какие именно действия может предпринимать прибрежное государство, не всегда понятно.

Часть 3 ст. 79 Конвенции особенно интересна. Она содержит следующую норму: «Определение трассы для прокладки таких трубопроводов на континентальном шельфе осуществляется с согласия прибрежного государства». Данная часть упоминает только трубопроводы, что позволяет утверждать — трасса подводного кабеля определяется разработчиками маршрутов свободно, на основе научных знаний и исследований. Конечно, на практике кабельным компаниям лучше решать этот вопрос не самостоятельно, а путем консультаций с компетентными органами прибрежного государства,

⁷ Конвенция о континентальном шельфе (заключена в Женеве 29.04.1958, вступила в силу 10.06.1964) // Ведомости ВС СССР. 1964. № 28. Ст. 329, 4.

⁸ Конвенция 1982 г. Ст. 79.

⁹ Там же. Ст. 78 (2).

¹⁰ Там же. Ст. 79 (2).

поскольку эта ситуация все же не регулирована в Конвенции с должной определенностью. Кабельным компаниям при прокладке новых подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе разумеется следует должным образом учитывать проложенные ранее кабели и трубопроводы. В частности, не должны ухудшаться возможности ремонта существующих кабелей и трубопроводов в соответствии с п. 5 ст. 79 Конвенции.

Исследуя вопрос о соотношении права прибрежного государства на разработку минеральных ресурсов и права других государств на прокладку подводных кабелей, отметим формальную и фактическую сторону вопроса. Формально у прибрежного государства нет приоритета в контексте осуществления его прав, поскольку Конвенция 1982 г. основывается на взаимном уважении прав и свобод прибрежного государства и государства, решившего проложить кабель на континентальном шельфе. Однако фактически соблюдение прав прибрежного государства и разумные меры, которые оно вправе принимать для разработки ресурсов континентального шельфа, основывается на внутреннем законодательстве, декларациях, заявлениях и стратегии разработки природных ресурсов такого государства. Получается, что государство, решившее проложить подводный кабель на континентальном шельфе другого государства, фактически должно следовать нормам национального права другого государства. В этом случае правила деятельности устанавливаются только одним участником. Ресурсы континентального шельфа очень ценны, и государства вряд ли охотно согласятся остановить их разработку там, где планируется проложить подводный кабель. Однако если появится необходимость разрабатывать ресурсы в местах, где кабели уже есть, последние тоже не могут быть оставлены без внимания, так как они уже были санкционированы прибрежным государством ранее.

Долгое время проблема соотношения деятельности кабельных компаний, которые на практике пользуются свободой прокладки подводных кабелей, и деятельности субъектов в связи с разработкой Международного района морского дна, не была актуальна. Ведь деятельность в Районе перешла в активную фазу только в последние два десятилетия.

Разведка и разработка ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа регулируется Конвенцией ООН по морскому праву (1982), Соглашением об осуществлении Части XI Конвенции ООН по морскому праву (1982) и документами Международного органа по морскому дну. Согласно Конвенции 1982 г. Район и его ресурсы являются «общим наследием человечества»¹¹ [Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В., 2007: 286–292]. От имени последнего действует организация «Международный орган по морскому дну» (далее — Орган). Орган заключает контракты на разведку и

¹¹ Ст. 136 Конвенции 1982 г.

разработку природных ресурсов Района с государствами, а также с юридическими и физическими лицами, если за них поручилось государство. Он также резервирует участки для последующей их разработки путем организации совместных предприятий или иным образом¹².

Орган к настоящему времени имеет контракты на разведку полиметаллических конкреций, кобальтоносных железомарганцевых корок и полиметаллических сульфидов в различных частях Мирового океана с 29 подрядчиками. В соответствии с контрактами заявители получили исключительные права на разведку (а в будущем будут получать и на разработку) соответствующих ресурсов Района. Среди поручителей подрядчиков есть и Российская Федерация. Она выступает в этом качестве по контракту с ОАО «Южморгеология» (участок в зоне разлома Клариян-Клиппертон в Тихом океане) и по контракту с совместной организацией «Интерокеанметалл» (в зоне того же разлома). Правительство России также выступает стороной по контракту на разведку полиметаллических сульфидов в Атлантическом океане (Срединно-Атлантический хребет), а Министерство природных ресурсов и экологии России является стороной по контракту на разведку кобальтоносных железомарганцевых корок в Тихом океане (Магеллановы горы). Не столь далеко время, когда начнется разработка морского дна на больших глубинах. Международный орган по морскому дну постепенно готовит документы по разработке природных ресурсов морского дна в Районе¹³.

При обмене координатами нахождения подводных кабелей и участков Района, где предоставлены исключительные права на разведку минеральных ресурсов, Международным комитетом по охране подводных кабелей¹⁴

¹² Раздел 2 п. 2 Соглашения об осуществлении Части XI Конвенции ООН по морскому праву от 10. 12. 1982 // Бюллетень международных договоров. 1998. № 1.

¹³ См.: Проект правил по эксплуатации минеральных ресурсов в Районе // <https://www.isa.org.jm/document/isba24lrc6> (дата обращения 11.08.2018)

¹⁴ Международный комитет по охране подводных кабелей (International Cable Protection Committee) — международная неправительственная организация, признанный международный форум, объединяющий представителей более чем 80 телекоммуникационных компаний, правительств и научных организаций из разных стран. Главная цель Комитета — охрана подводных кабелей как от угроз человеческой деятельности, так и от природных катастроф, обеспечение безопасного и эффективного использования подводных кабелей профессиональными организациями связи. Международный Комитет разрабатывает и предлагает рекомендации по актуальным вопросам, затрагивающим планирование маршрута, прокладку, ремонт и защиту кабелей. Основанный в 1958 году, Международный комитет и сейчас остается, пожалуй, единственной организацией, пытающейся объединить всю актуальную информацию о подводных кабелях, имеющуюся на сегодняшний день и обеспечить доступ к этой информации заинтересованным лицам со всего мира. Для этого в рамках Комитета существует специальная база данных для членов комитета (ICPC Members Database), в которой собрана самая актуальная информация по подводным кабелям на данный момент. По запросу к руководству Комитета авторам был открыт доступ к этой базе, поэтому информация, взятая из этой базы и использованная в работе, отвечает самым последним научным данным.

и Органом обнаружено два участка, где проходят подводные кабели. Это, во-первых, кабель, проложенный в 2000 г. (его совладельцами являются фирмы «Франс Телеком», «Тата Комюникейшнс» и «Телеком СА») и связывающий Маврикий, Южную Африку, Индию, Малайзию и Реюньон, а также пересекающий в Индийском океане участок, исключительные права на разведку полиметаллических сульфидов в котором получила Южная Корея по контракту от 24.06.2014. Второй участок находится в Тихом океане, он зарезервирован за Органом для разработки полиметаллических марганцевых конкреций. Его пересекает кабель HONOTUA, проложенный в 2009 г. и принадлежащий ОРТ «Французская Полинезия». Кабель соединяет Гавайи и Французскую Полинезию [Lodge M., Le Gurun G., Burnett D., De Juvigny A., 2015: 10].

Учитывая активную позицию России в отношении разработки ресурсов Района, нельзя исключать ситуацию, в которой на полученных участках также окажутся подводные кабели, или кабельные компании выразят инициативу проложить новые кабели на участках, зарезервированных под разработку ресурсов морского дна. Однако ситуация в отношении пересечения интересов кабельных компаний и подрядчиков практически остается вне поля регулирования Конвенции 1982 г. Она не устанавливает путей предупреждения или разрешения возможных споров, не предусматривает практических мер к снижению риска нанесения ущерба. При этом, с одной стороны, стоимость ремонта подводных кабелей может составлять 1 млн. и более долларов [Lodge M., Le Gurun G., Burnett D., De Juvigny A., 2015: 17], с другой, обладатели исключительных прав на разведку (в последующем — на разработку ресурсов морского дна) могут расценивать прокладку нового кабеля на участке действия их исключительных прав как нарушение или ущемление последних.

Положения Конвенции 1982 г. в отношении этой ситуации не отдают приоритета никому. Статьи 87 и 112 Конвенции признают право всех государств свободно прокладывать подводные кабели и трубопроводы по дну открытого моря за пределами континентального шельфа. Прибрежное государство использует свободы, «должным образом учитывая права» государств, осуществляющих закрепленные Конвенцией права в отношении деятельности в Международном районе морского дна¹⁵.

Конвенция 1982 г. разграничивает понятия «деятельность в Районе» и «общее поведение в Районе». Деятельность в Международном районе морского дна означает все виды разведки и разработки морского дна (в соответствии со ст. 1), а все остальные действия, в том числе деятельность по прокладке подводных кабелей, регулируются ст. 138 «Общее поведение госу-

¹⁵ Конвенция 1982 г. (ст. 87 (2)).

дарств в Районе». Последняя указывает, что оно определяется не только положениями Конвенции 1982 г., но и принципами, воплощенными в Уставе ООН, и другими нормами международного права в интересах поддержания мира и безопасности и содействия международному сотрудничеству и взаимопониманию в этом морском пространстве. Прокладка подводных кабелей чаще всего осуществляется в рамках международного сотрудничества, а ее целью является поддержание информационной безопасности и стабильной связи. Конвенция 1982 г. также выделяет «другую деятельность в морской среде». Статья 147 (п. 1), посвященная их соотношению, указывает, что деятельность в Районе осуществляется «с разумным учетом другой деятельности в морской среде», а п. 3, наоборот, требует разумного учета «деятельности в Районе» при осуществлении деятельности в морской среде. Работа кабельных судов по прокладке и поддержанию функционирования подводных кабелей также может относиться к «другой деятельности в морской среде».

Теоретически возможны две ситуации, когда интересы контракторов (или Органа) и кабельных компаний пересекаются, и появляется необходимость их согласовывать. Первая — когда на участке контрактора обнаруживается пролегающий подводный кабель. Вторая — когда кабельная компания планирует проложить кабель через участок, выделенный (или выделяемый) на разведку (разработку).

3. Роль международных организаций в решении конфликта интересов кабельных компаний и контракторов

В связи с проблемой конфликта интересов Международный комитет по охране подводных кабелей и Орган организовали в 2015 году встречу с участием некоторых кабельных компаний и контракторов. Они исходили из необходимости интерпретации содержащихся в Конвенции 1982 г. понятий «должного учета» или «разумного учета» [Lodge M., Le Gurun G., Burnett D., De Juvigny A., 2015: 10]. В итоговом документе встречи (Техническое исследование №14) указывается, что «должный учет» со стороны какой-либо из указанных сторон требует уведомления, прямого или косвенного, а затем консультаций между заинтересованным владельцем кабеля и контрактором.

Среди практических мер, которые следует отметить в Техническом исследовании и которые можно применить для уменьшения риска повреждения подводных кабелей в местах добычи полезных ископаемых, фигурирует создание «кабельных коридоров». Эта мера означает запрет вести добычу на определенном расстоянии от кабеля. Такой коридор мог бы иметь ширину 500 м и более, в зависимости от точности информации о нахождении кабеля.

Однако это разумное положение, возможно, не будет одобрено контракторами, так как сокращает возможности добычи.

Представляется правильной выработанная позиция, согласно которой способствовать предупреждению взаимного пересечения интересов, а также его обнаружению и запуску переговорного процесса будет обмен информацией о границах участков Района, на которых контрактникам предоставляются исключительные права в местах прохождения кабелей. Такая информация обнародуется Органом¹⁶. Что касается нахождения подводных кабелей, то обычно их владельцы, опасаясь повреждения кабеля, передают информацию о новом кабеле в национальные гидрографические органы, которые обозначают их на картах, как правило, волнистой пурпурной линией и передают морякам и другим заинтересованным пользователям. В России Министерство обороны публикует информацию для мореплавателей — «Notices to mariners», где отражены возможные опасности для навигации, в том числе подводные кабели¹⁷. В прибрежных водах карты выдаются в районах интенсивной деятельности, например, в рыбопромысловых районах. Однако нет точных карт о пролегании подводных кабелей на глубине свыше 2000 м и в открытом море. Такая практика была рекомендована Международной гидрографической организацией (МГО)¹⁸. Во время встречи было указано на полезность обращения к МГО с просьбой рассмотреть вопрос о выдаче рекомендации по составлению карт с указанием положения кабелей на дне контрактных районов [Lodge M., Le Gurun G., Burnett D., De Juvigny A., 2015: 27–28]. Сюда также следует добавить и дно зарезервированных Органом районов.

Спустя год после выдвижения предложения Международная гидрографическая организация и Орган заключили Договор о сотрудничестве¹⁹, в котором среди направлений сотрудничества есть разработка совместимых цифровых форматов, которые Орган предоставляет МГО для отражения зарезервированных контрактными областями. Также отмечается разработка составления карт, направленных на устранение опасностей, связанных с од-

¹⁶ См.: <https://www.isa.org.jm/maps> (дата обращения 11.08.2018)

¹⁷ См. : // URL: <https://structure.mil.ru/structure/forces/hydrographic/info/notices.htm> (дата обращения 11.08.2018)

¹⁸ Международная гидрографическая организация (МГО) — межправительственная консультативная и техническая организация. В ее цели входит координация деятельности национальных гидрографических органов, обеспечение максимально единообразия в морских картах и документах и др. Россия является членом организации. См.: <http://www.iho.int/srv1/index.php?lang=fr> (дата обращения 16.08.2018)

¹⁹ Договор о взаимном сотрудничестве между Международной гидрографической организацией и Международным органом по морскому дну. Заключен 14.07.2016 в Кингстоне См.: <https://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/IHO-AoS.pdf> (дата обращения 16.08.2018)

современной деятельностью нескольких субъектов в контрактных зонах²⁰. Вместе с тем рекомендации о составлении карт с учетом положения кабелей на дне контрактных районов пока не дано. Договор о сотрудничестве был заключен также между Международной гидрографической организацией и Международным комитетом по охране подводных кабелей²¹.

В 2015 году прозвучало предложение о создании двумя организациями (Международным комитетом по охране подводных кабелей и Органом) совместного кодекса поведения с практическими рекомендациями владельцам кабельных сетей и подрядчикам (их подрядчикам), но к настоящему времени оно осталось нереализованным. При этом каждая из организаций в отдельности принимает меры к преодолению возможного конфликта интересов. Так, в 2017 году Международный комитет по охране подводных кабелей принял важную Рекомендацию №17²². Цель этой рекомендации состоит в том, чтобы продвигать наилучшую практику «должного (разумного) учета» и облегчение рабочих отношений с Органом, подрядчиками и другими пользователями морского дна в Районе.

Рекомендация, как и Техническое исследование № 14, исходит из того, что должный учет (разумный учет), упомянутый в Конвенции 1982 г., предполагает два компонента. Первый — это уведомление о действиях в Районе, могущих привести к конфликту, а второй — осмысленное консультирование по мерам, связанным с минимизацией конфликтов.

Согласно рекомендации №17 заинтересованные кабельные компании должны направлять прямое (фактическое) или косвенное (конструктивное) уведомление пользователям морского дна о местонахождении кабеля. Что касается кабельных компаний, то в морских районах, глубины которых не превышают 2000 м, Международная гидрографическая организация дает рекомендации соответствующим национальным органам, чтоб они наносили местоположение кабелей на карты. В отношении более глубоких районов морского дна владельцы кабелей должны направлять самостоятельное, т.е. прямое уведомление. С практической точки зрения это означает, что список позиций маршрутов (RPL — route position list) для проложенного или предполагаемого кабеля в рамках участка, выделенного под разработку минеральных ресурсов, должен быть доставлен подрядчику, его подрядчикам и судам, вовлеченным в операции. Важно, чтобы официально заявленные

²⁰ Там же. П. (b), (g).

²¹ Memorandum of Understanding between International Hydrographic Organization and The International Cable Protection Committee (18.04.2016). См.: https://www.iho.int/mtg_docs/International_Organizations/MOU/IHO_ICPC.pdf <https://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/IHO-AoC.pdf> (дата обращения 16.08.2018)

²² ICPC Recommendation No. 17 Submarine Cable Operations in Deep Seabed Mining Concessions Designated by the International Seabed Authority, 31 May 2017.

списки позиций были запрошены именно у владельца кабеля или управления по обслуживанию, а на списки позиций из других источников не следует полагаться. Также предписано информацию из списков позиций маршрутов отправлять сертифицированной или зарегистрированной почтой или каким-либо другим способом, гарантирующим подтверждение физической доставки.

Уведомление со стороны подрядчика носит косвенный характер. Международный орган по морскому дну публикует на веб-сайте²³ координаты всех районов, в отношении которых заключены договоры. На веб-сайте также содержится информация о подрядчике и подрядчиках. Операторы кабельных судов, установщики подводных кабелей, морские геодезисты и владельцы кабелей должны свериться с сайтом до проведения операций в Районе. Орган в отношении новых заявок требует у заявителя подтвердить, что он принял меры для определения нахождения подводных кабелей в районах, которые запрашиваются в заявке. При этом члены Международного комитета по охране подводных кабелей должны помнить, что соблюдение такого нового требования Органа не может быть проверено, так как информация о границах участков и владельцах лицензий публикуется только после того, как Орган заключил договор, а подача заявки связана с коммерческой тайной и не является публичной²⁴. Соответственно, с веб-сайтом Органа следует сверяться при проведении предварительного исследования, обследования подводного кабеля и до его фактической прокладки, чтобы обладать последней доступной публичной информацией.

Когда уведомление было доставлено и возможен конфликт между добывающими и кабельными операциями, следует провести конструктивные консультации, чтобы полностью информировать друг друга о планируемых действиях и установить процедуры преодоления конфликтов. Рекомендация признает специфический характер каждой консультации, что обусловлено характеристиками добывающей и кабельной промышленности, факторами географии и океанографии. Обе стороны должны встретиться, обменяться соответствующими данными как по эксплуатации, так и по кабельным и добывающим работам, а также добросовестно соглашаться, если это возможно, на взаимоприемлемые предварительные и практически возможные механизмы и протоколы, в том числе в отношении осуществления текущей связи и безопасности. Ключевым элементом в конструктивных консультациях является то, что инженеры, руководители проектов и моряки с обеих сторон должны работать вместе, чтобы снизить риски причинения ущерба инфраструктуре друг друга.

²³ См.: <https://www.isa.org.jm/> (дата обращения 19.08.2018)

²⁴ ICPC Recommendation No. 17. P. 5.

В международном праве нет требования о достижении соглашения до начала работ по добыче или кабельных операций в Районе или в открытом море. Требование состоит в том, чтобы каждая сторона проявляла «должное уважение» к осуществлению прав другими лицами. Независимо от формального соглашения или неофициальной договоренности обе стороны должны предпринимать практические шаги и процедуры снижения риска имуществу друг друга. Рекомендация рассматривает две упомянутые выше ситуации: первая, когда Орган заключает договор в отношении участка, где проходит подводный кабель. В этой ситуации контрактор, уведомленный о наличии кабеля, должен действовать так, чтобы не повредить подводный кабель, обычно свободно проложенный на морском дне и незаглубленный. Если не будут приняты соответствующие меры, это будет являться нарушением Конвенции 1982 г. и общего морского права и позволит возместить затраты на ремонт кабеля, поврежденного при работах по добыче полезных ископаемых.

Вторая ситуация — когда планируется проложить подводный кабель в участке Района, в отношении которого Органом уже заключен договор. Так как активные операции по добыче полезных ископаемых, вероятно, будут связаны с крупномасштабными раскопками и нарушениями морского дна крупным оборудованием, находящимся в контакте с морским дном, и будут опасны для подводных кабелей, то в этом случае рекомендуется рассмотреть возможность изменения маршрута кабеля. В частности, как альтернатива может быть использована часть участка, оставляемая нетронутой для сравнительного экологического мониторинга воздействия работ по добыче на морскую среду или участки, являющиеся областями особого экологического интереса (предусматривается правилами Органа²⁵). В целом исследования показывают, что подводные кабели не наносят серьезного вреда окружающей среде [Burnett D., Carter L. 2017: 1–72]²⁶, поэтому их размещение с принятием мер предосторожности в «экологических» районах может быть

²⁵ См., напр., ISBA/18/A/11: <https://www.isa.org.jm/sites/default/files/files/documents/isba24-ltc-wp1-ru.pdf> (дата обращения 16.08.2018). Решение Ассамблеи Международного органа по морскому дну о Правилах поиска и разведки кобальтоносных железомарганцевых корок в Районе. Правило 33: Когда об этом просит Совет, такие программы [мониторинга] включают предложения об обозначении участков, предназначенных для обособления и исключительного использования в качестве рабочих эталонных полигонов и заповедных эталонных полигонов. Термин «рабочие эталонные полигоны» означает участки, используемые для оценки последствий деятельности в Районе для морской среды и имеющие типичные для Района экологические характеристики. Термин «заповедные эталонные полигоны» означает участки, в которых добыча не производится, с тем чтобы обеспечить типичность и ненарушенность биоты морского дна для оценки любых изменений в биоразнообразии морской среды.

²⁶ См. также: OSPAR Commission, 2009. Assessment of Environmental Impact of Cables. Publication N 437/2009 // http://qsr2010.ospar.org/media/assessments/p00437_Cables.pdf (дата обращения 19.08.2018)

разумно. Критерии успешной договоренности подрядчика и владельца кабеля должны включать минералы, оборудование, используемое для добычи ресурсов, физические характеристики морского дна, глубину воды, исторически прогнозируемую погоду, нарушения, вызванные работами по добыче, операции в морской среде и расчетное местоположение подводного кабеля на безопасных расстояниях, рекомендованных для избегания ремонта (т.е. на расстоянии вдвое больше глубины воды в месте залегания кабеля). Поскольку эти факторы будут существенно различаться в каждом случае, стандартного соглашения рекомендация не содержит.

Хотя ремонт подводных кабелей в открытом море встречается не часто и, главным образом, из-за природных явлений, таких как землетрясения и оползни, Рекомендация № 17 отмечает его возможное проведение. В этом случае уведомление и консультации должны проводиться в соответствии с протоколом, уже установленным при прокладке кабеля, или, если такового нет, в соответствии с «конструктивными консультациями», начатыми сразу после возникновения неисправности. После завершения ремонта изменения в RPL должны быть переданы заинтересованным лицам путем соответствующего уведомления. При планировании ремонта подводного кабеля в районе, где осуществляются операции по добыче, следует рассмотреть направление ремонтных работ, поскольку они могут быть обширны и занимать значительную площадь морского дна. Восстановление неработающих подводных кабелей требует аналогичного уведомления и содержательной консультации от проводящей работы компании.

Что касается Международного органа по морскому дну, то он, в свою очередь, в 2018 г. принял «Проект правил разработки минеральных ресурсов»²⁷, включивший правила, указывающие, что проложенный на морском дне подводный кабель должен быть учтен заявителем и не может быть «потревожен» деятельностью в Районе. В частности, юридическая и техническая комиссия определяют, предусматривает ли план работ осуществление добычной деятельности с разумным учетом прочих видов деятельности в морской среде, включая, в частности, судоходство, прокладку подводных кабелей и трубопроводов, рыболовство и морские научные исследования (Проект правила 13). Подрядчики должны вести разработку с разумным учетом иной деятельности в морской среде, в том числе каждый подрядчик обязан проявлять должную осмотрительность во избежание повреждения подводных кабелей и трубопроводов (Проект правила 33). Подрядчик не приступает к разработке и не продолжает ее, если разумно предположить, что это может вызвать инцидент, способствовать такому или помешает эффективному устранению его последствий. К инцидентам Проект относит

²⁷ См.: <https://www.isa.org.jm/sites/default/files/files/documents/isba24-ltcwp1-ru.pdf> (дата обращения 16.08.2018)

в том числе ситуацию, когда деятельность в Районе повреждает подводный кабель²⁸. О контакте с подводным кабелем контрактор обязан уведомлять генерального секретаря Органа и поручившееся государство.

Заключение

Деятельность по прокладке подводных кабелей и деятельность в Районе, несмотря на различия в длительности международно-правового регулирования и на неодинаковый объем «внимания» со стороны международного права, являются равнозначными видами использования Мирового океана и его дна. Международным подводным кабелям стали уделять внимание начиная с XIX века, на столетие раньше регулирования разработок глубоководных ресурсов Района. С точки зрения современного значения подводных кабелей следует согласиться, что они действительно служат всему человечеству. Если рассмотреть систему подводных кабелей во всем мире, то они распределяют телекоммуникации по всему земному шару, при этом охватывая государства, не имеющие выхода к морю, через последующую систему наземных кабелей. При этом международно-правовое регулирование прокладки и использования подводных кабелей скромно по объему, оно укладывается в один из элементов принципа свободы открытого моря. Подводные кабели остаются «заброшенной» [Burnett D., 2010: 16] областью морского права. В отношении деятельности в Районе (которая толком не началась, и неизвестно, получит ли человечество от нее «ощутимое благо») Конвенция 1982 г. закрепила концепцию «общего наследия человечества», согласно которой ресурсы Района должны быть использованы на благо всего человечества. К настоящему времени объем международно-правового регулирования и внимание к этому виду деятельности значительно возросли. Конвенция 1982 г. указывает, что владельцы кабелей и контракторы имеют равные права на осуществление деятельности в Международном районе морского дна. Приближается время, когда разработка ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа станет реальностью. Однако уже сейчас при разведке и тем более — в будущем при совмещении этих видов деятельности в районах исключительных прав, возможно причинение ущерба. Конвенция 1982 г. предусматривает должный (разумный) учет деятельности друг друга. Практически это переносит решение проблемы пересечения этих видов деятельности на тех, кто непосредственно занят в кабельной индустрии и контракторов (их субподрядчиков). России, как поручившемуся государству, а

²⁸ Дополнение 1 употребление терминов и сфера применения. Добавление 1: События, подлежащие уведомлению. Проект правил разработки минеральных ресурсов. ISBA/24/LTC/WP.1. См.: <https://www.isa.org.jm/sites/default/files/files/documents/isba24-ltcwp1-ru.pdf> (дата обращения 16.08.2018)

также российским органам и организациям, занятым деятельностью в Районе, следует рекомендовать предусматривать в соглашениях с заинтересованными лицами процедуры снижения риска причинения ущерба, а также принимать меры к предотвращению спорных ситуаций.

Библиография

Гусева Е. История подводного кабелестроения // Кабель-news. 2010. № 4. Available at: URL: http://www.ruscable.ru/print.html?p=/article/Istoriya_podvodnogo_kabelestroeniya/ (дата обращения 11.10. 2017)

Коломбос Д. Международное морское право. М.: Прогресс, 1975. 782 с.

Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М.: Статут, 2007. 637 с.

Пешков И.Б. Подводные кабели: современное состояние и тенденции развития. Обзор // Наука и техника. 2013. С. 9–15.

Burnett D. Panel III: Submarine Cables — Critical Infrastructure. The Law of the Sea Convention. 2012, vol. 15, ph. 77–79.

Burnett D. Submarine Cables on the Continental Shelf. The Regulation of Continental Shelf Development. Center for Oceans Law and Policy. 2013, vol. 17, pp. 53–70.

Burnett D., Carter L. International Submarine Cables and Biodiversity beyond National Jurisdiction. The Cloud is Beneath the Sea. New York: Martinus Nijhoff Publishers, 2017. 72 p.

Burnett D., Davenport T., Beckman R. Submarine Cables: The Handbook of Law and Policy. New York: International Martinus Nijhoff, 2014. 437 p.

Beckman R. Submarine Cables. A Critically Important, but Neglected Area of the Law of the Sea / VII International Conference on Legal Regimes of Sea, Air, Space and Antarctica, 2010. Available at: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2010/01/Beckman-PDF-ISIL-Submarine-Cables-rev-8-Jan-10.pdf> (дата обращения 11.10. 2017)

Carter L., Burnett D., Drew S., Marle G., Hagadorn L., Bartlett-McNeil D., Irvine N. Connecting the World. Submarine Cables and the Oceans. 2009, no 31. Available at: http://www.iscpc.org/publications/ICPC-UNEP_Report.pdf (дата обращения 11.10. 2017)

Drew S. Submarine Cables and other Maritime Activities. Submarine Cables and the Oceans. 2009, no 31, pp. 43–48.

Green M., Burnett D. Security of International Submarine Cable Infrastructure: Time to Rethink? Legal Challenges in Maritime Security. 2008, vol. 15, pp. 557–584.

Lodge M., Le Gurun G., Burnett D., De Juvigny A. Submarine Cables and Deep Seabed Mining-Advancing Common Interests and Addressing UNCLOS Due Regard Obligations. ISA Technical Study. 2015, no. 14, pp. 5–56.

OSPAR Commission. Assessment of Environmental Impact of Cables. Publication 437/2009. Available at: http://qsr2010.ospar.org/media/assessments/p00437_Cables.pdf (дата обращения 11.10.2017)

Perez-Alvaro E. Unconsidered Threats to Underwater Cultural Heritage: Laying Submarine Cables. 2013. Available at: <http://www.rosetta.bham.ac.uk/issue14/perezalvaro.pdf> (дата обращения 11.10. 2017)

Pravo. Zhurnal Vysshey Shkoly Ekonomiki. 2019. No 1

Laying Submarine Cables and Development of Mineral Resources of Seabed: “at Crossroads of Equivalent Roads”



Mariya A. Rylova

Associate Professor, Moscow Lomonosov State University, Candidate of Juridical Sciences. Address: Bldg.13, 1 Leninskie Gory, Moscow 119991, Russian Federation. E-mail: mkoss@yandex.ru



Daria A. Shvets

Postgraduate Student, University Pompeu Fabra. Address: 25-27 Ramon Trias Fargas, Barcelona 08005, Spain. E-mail: daria.shvets01@estudiant.upf.edu



Abstract

This article addresses the interaction between two important rights established by the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 — the right to lay submarine cables and the right to explore and exploit mineral resources of the seabed. The activity of laying and using submarine cables have been bringing economic and social values for a long time already and became an object of international legal regulation which is, though, to date cannot be considered as developed and comprehensive. In contrast, the history of international legal regulation of the exploration of mineral resources of the seabed is relatively short. Inside states’ maritime zones this activity is regulated by domestic rules while beyond states’ maritime zones there is a possibility of conflict between interests of cable industry representatives and those entities who are engaged in the activity related to extraction of mineral resources of the seabed. Gradually increasing activity in the international seabed area could lead to potential conflicts between cable companies laying submarine cables and subjects developing mineral resources of the seabed since both businesses are conducted at the same sites of the seabed. The United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 does not give a priority to any of the activity in the international seabed area and there is no guideline on how the potential disagreement between cable company and contractor shall be resolved. In this article, the authors explore collaboration on how this gap can be filled by the alternative means other than changing the text of the Convention mentioned.



Keywords

international law; sea; submarine cables; International Seabed Authority; International Cable Protection Committee; United Nations Convention on the Law of the Sea.

For citation: Rylova M.A., Shvets D.A. (2019) Laying Submarine Cables and Development of Mineral Resources of Seabed: “at Crossroads of Equivalent Roads”. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 232–250 (in Russian)

DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.1.232.250



References

Beckman R. (2010) Submarine cables — critically important but neglected area of the law of the sea. *International Conference on Legal Regimes of Sea, Air, Space and Antarctica*.

Available at: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2010/01/Beckman-PDF-ISIL-Submarine-Cables-rev-8-Jan-10.pdf> (accessed: 11.10.2017)

Burnett D. (2012) Panel III: Submarine cables, critical infrastructure. *The Law of the Sea Convention*, vol. 15, pp. 77–79.

Burnett D. (2013) Submarine cables on the continental shelf. *The Regulation of Continental Shelf Development*, vol.17, pp. 53–70.

Burnett D., Carter L. (2017) *International submarine cables and biodiversity beyond national jurisdiction – the cloud is beneath the sea*. New York: Martinus Nijhoff Publishers, 72 p.

Burnett D., Davenport T., Beckman R. (2014) *Submarine cables: handbook of law and policy*. New York: Martinus Nijhoff, 437 p.

Carter L. et al. (2009) Submarine cables and the oceans. Available at: http://www.iscpc.org/publications/ICPC-UNEP_Report.pdf (accessed: 11.10.2017)

Drew S. (2009) Submarine cables and other maritime activities. *Submarine Cables and the Oceans*, no 31, pp. 43–48.

Green M., Burnett D. (2008) Security of international submarine cable infrastructure: time to rethink? *Legal Challenges in Maritime Security*, vol. 15, pp. 557–584.

Guseva E. (2010) The history of submarine shipbuilding. *Kabel-news*, no 4. Available at: URL:http://www.ruscable.ru/print.html?p=/article/Istoriya_podvodnogo_kabelestroeniya/ (accessed: 11.10.2017) (in Russian)

Kolombos D. (1975) [International Maritime Law]. Moscow: Progress. 782 p. (in Russian)

Kolodkin A.L., Gutsulyak V.N., Bobrova Yu.V. (2007) [Global Ocean. International Law Issues]. Moscow: Statut, 637 p. (in Russian)

Lodge M., Le Gurun G., Burnett D., De Juvigny A. (2015) Submarine cables and deep seabed mining-advancing common interests and addressing UNCLOS “Due regard” obligations. *ISA Technical Study*, no 14, pp. 5–56. 7

OSPAR Commission (2009) Assessment of environmental impact of cables. Publication N 437. Available at: http://qsr2010.ospar.org/media/assessments/p00437_Cables.pdf (accessed: 11.10.2017)

Peshkov I.B. (2013) [Undersea cable: current situation and future development]. *Nauka i tekhnika*, pp. 9–15 (in Russian)

Perez-Alvaro E. (2013) Unconsidered threats to underwater cultural heritage: laying submarine cables. Available at: <http://www.rosetta.bham.ac.uk/issue14/perezalvaro.pdf> (accessed: 11.10.2017)