

Международно-правовые особенности эксплуатации трубопроводов в Арктике

Буник И.В.*

Перспективы добычи и экспорта углеводородов в Арктике придают актуальность вопросу о правовом регулировании транспортировки добытых полезных ископаемых. Арктические минеральные ресурсы по определению, данному в юридической литературе¹, – это минеральные ресурсы, залегающие в пределах наземных, подземных, водных, подводных пространств Арктики, в т.ч. в недрах суши, морского дна, а также во льдах. По некоторым естественнонаучным данным, арктические минеральные ресурсы являются самым значительным, пока не истощенным резервом для будущих поколений приарктических государств, прежде всего России и Канады – стран с самым протяженным арктическим побережьем. Правовой режим арктических минеральных ресурсов зависит прежде всего от международно-правового статуса того пространства Арктики, где эти ресурсы залегают. Например, режим минеральных ресурсов архипелага Шпицберген определен в основном *Договором о Шпицбергене 1920 г.*, минеральных ресурсов полуострова Аляски – российско-американским *Договором об уступке Аляски 1867 г.* и законодательством США, действующим после этой даты; ресурсов острова Гренландия – национальным законодательством Дании как государства, осуществляющего суверенитет над Гренландией. По действующему законодательству Канады (Закон 1925 г., Королевский указ 1926 г., Закон 1970 г. и др.) ее суверенитет распространяется на все земли и острова в пределах сектора, образованного меридианами 60 и 141° з.д. и северным побережьем Канады. При этом не уточняется, означает ли здесь термин «земли», кроме материковых земель, также ледяные глыбы и дно под Северным Ледовитым океаном в пределах указанного канадского сектора. В этих пределах Канада осуществляет, на основе Закона и международного права, контроль над иностранной деятельностью в целях предотвращения загрязнения

* Буник Иван Владимирович – юрист Правового центра СОПС при Президиуме РАН.

¹ Правовой режим минеральных ресурсов / под ред. В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина. Кемерово-Томск, 2002. С. 23-25.

арктических вод. В понятие «арктические воды» канадским законом отнесены и «природные богатства подводных зон» Некоторыми правительственными заявлениями Канады весь район в пределах указанного канадского полярного сектора квалифицирован как «национальное пространство» на основе исторических прав; особых климатических и географических обстоятельств, в т.ч. фактора прилегания (contiguity); международно-правовых обязательств Канады защитить от загрязнения свой арктический сектор. По законодательству России (царские указы 1616-1620 гг.; распоряжения 1833 и 1869 гг.; указ Сената 1821 г.; инструкция 1893 г.; нота МИД России 1916 г.; постановление Президиума ЦИК СССР 1926 г. и др.) предусмотрен ряд исключительных прав России в некоторых районах Арктики. Так, упомянутой нотой МИД России 1916 г. подтверждалась принадлежность России островов, которые «составляют продолжение к северу континентального пространства Сибири». Последним из перечисленных правовых актов объявлены территории страны «все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, не составляющие к моменту опубликования настоящего постановления признанной правительством Союза ССР территории каких-либо иностранных государств, расположенных в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Союза ССР до Северного полюса в пределах между меридианом 32 градуса 04 минуты 35 секунд восточной долготы... и меридианом 168 градусов 49 минут 30 секунд западной долготы» В международно-правовой теории предложено под термином «земля» понимать также «ледяные глыбы и омывающие их воды» в пределах обозначенного полярного сектора (Е.А. Коровин, В.Л. Лахтин). Однако российскими законами, в отличие от канадских, не предусмотрен контроль над *природными богатствами* всего арктического сектора, обозначенного постановлением 1926 г. Мнения в правовой доктрине о правах России на все *природные ресурсы* в пределах указанного арктического сектора расходятся. Кроме Канады и России, имеющих самое протяженное арктическое побережье, ни одной из других стран, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану (США, Норвегия или Дания), не установлен законом полярный сектор в Арктике. В доктрине этих стран пространственные пределы суверенитета и суверенных прав на арктические минеральные ресурсы определены так, как если бы Арктика была не средоточием ледяных глыб, а типичным районом оживленного морского судоходства. Согласно Декларации о защите окружающей среды 1991 г., тексту Стратегии защиты окружающей среды

1991 г. и Декларации об учреждении Арктического совета 1996 г., к арктическим государствам отнесены, кроме пяти стран, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану, также Финляндия, Исландия, Швеция. Эти же восемь стран отнесены к арктическим согласно Икалуитской декларации 1998 г. министров государств – членов Арктического совета.

Морская транспортировка добытых в Арктике полезных ископаемых может осуществляться судами или по трубопроводу (проложенному по дну Северного Ледовитого океана или в его льдах), в т.ч. трансграничному, то есть пересекающему по крайней мере одну государственную границу.

В силу ряда причин прокладка и эксплуатация трубопроводов в Арктике должна осуществляться с учетом не только норм национального, но и международного права.

Во-первых, экспорт углеводородов предполагает прокладку трансграничных трубопроводов; при этом делимитация в Арктике не получила окончательного правового урегулирования², что является предпосылкой заключения соответствующего межгосударственного соглашения о едином правовом режиме трансграничного трубопровода.

Во-вторых, существует ряд международных конвенций, регулирующих морскую нефтегазовую деятельность вообще и в Арктике в частности (например, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. и Протокол 1978 г. (МАРПОЛ 73/78), Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г.).

В-третьих, в 1996 г. был создан Арктический Совет. В рамках этого межправительственного форума осуществляется международное сотрудничество в Арктике (главным образом по вопросам защиты окружающей среды и устойчивого развития).

В связи с рассмотрением вопросов, касающихся правового режима арктических трубопроводов, интерес представляют *Правила морской нефтегазовой деятельности в Арктике 1997 г. (Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines)*, принятые в соответствии со *Стратегией защиты окружающей среды Арктики* (АЕПС) (далее – Правила). Эти Правила применимы и к морской транспортировке углеводородов по трубопроводу из месторождений, находящихся в Арктике.

² Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г. Международное морское право. М., 2003. С. 224-226.

Министры Канады, Дании, Исландии, Финляндии, России, Швеции, Норвегии и США приняли упомянутые Правила по итогам Четвертой министерской встречи по защите арктической окружающей среды в июне 1997 г. При этом принятие Правил предполагает, что дальнейшее совершенствование регулирования может быть оформлено национальным законодательством. При этом на национальном уровне могут быть установлены *более строгие требования*, что особо подчеркивается в Правилах. Правила адресованы не только национальным органам власти, но и нефтегазовым компаниям.

Правила перечисляют и раскрывают содержание Принципов морской нефтегазовой деятельности в Арктике: принцип осторожного подхода (*Principle of the Precautionary Approach*); принцип платности загрязнения (*Polluter Pays Principle*), принцип устойчивого развития (*Sustainable Development*).

Правила предписывают установку, эксплуатацию и поддержание трубопроводов способами, которые не создают неоправданных затруднений для иных видов использования морского дна. До принятия стандартов проектирования арктических трубопроводов Правила обязывают учитывать в процессе проектирования информацию о таянии льдов, иные особенности ледовой обстановки; систему катодной защиты трубопроводов, возможность контроля качества и профилактического обслуживания.

Операторы арктических трубопроводов должны иметь План действий при разливе нефти в случае повреждения трубопровода. В Плане должны быть указаны лица, привлекаемые к действиям в чрезвычайных ситуациях (представители государственных и частных структур, организаций здравоохранения, ученые, пострадавшие коренные жители, доверенные лица нефтегазовой компании и иные лица, потенциально могущие пострадать от аварии или оказать содействие в ликвидации последствий). План должен содержать подробные сведения, имеющие значение в случае действий при разливе нефти (например, глубина воды; карты; предписания по транспортировке, хранению и захоронению разлившейся нефти; перечень необходимого для ликвидации последствий оборудования и др.).

Правила (Раздел 8) регулируют процесс прекращения эксплуатации и демонтажа трубопровода. Проект демонтажа трубопровода должен быть предусмотрен на стадии проектировки и пересмотрен непосредственно при прекращении использования трубопровода. В случае прекращения

транспортировки углеводородов трубопровод либо удаляется, либо остается на морском дне *in situ* после промывания содержимого.

В соответствии со ст. 60 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Международная морская организация ИМО 19 октября 1989 г. приняла Правила и стандарты по удалению морских установок и сооружений, расположенных на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне (*IMO Guidelines and standards for the removal of offshore installations and structures on the Continental shelf and in the Exclusive economic zone*)³ Правила ИМО (п. 3.13) запрещают после 1 января 1998 г. размещение на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне любых установок и сооружений, если их проект и конструкция не предусматривают возможности полного удаления после прекращения использования или оставления. Согласно Правилам ИМО, прибрежное государство обеспечивает, что: неиспользуемые установки и сооружения над уровнем моря должным образом содержатся, при этом назначается ответственное лицо; водяной столб над остатками частично удаленных сооружений не может быть менее 55 метров (это актуально для арктических морей, глубина которых редко превышает 200 метров); информация о всех сооружениях отражается в соответствующих навигационных картах; возможна ответственность за причинение ущерба.

Государства – участники Арктического совета (Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Швеция) подписали и ратифицировали региональное соглашение – Конвенцию по защите морской среды северо-восточной Атлантики 1992 г. Конвенция вступила в силу 25 марта 1998 г. Помимо перечисленных стран, Конвенция ратифицирована также Бельгией, Францией, Германией, Ирландией, Нидерландами, Португалией, Испанией, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии. В случае реализации проекта транспортировки углеводородов по трубопроводу в любую из упомянутых стран следует учитывать предписания ст. 5 Приложения III к Конвенции «О предотвращении и устранении загрязнения от источников на море»

во-первых, не допускается дампинг не используемых более морских установок и трубопроводов; не используемая более морская установка не должна полностью или частично оставаться в море без разрешения компетентного органа государства – участника Конвенции;

Resolution A.672(16).

во-вторых, такое разрешение не выдается в случае, если не используются более установка или трубопровод содержат вещества, способные навредить здоровью человека, живым биологическим ресурсам, морским экосистемам, отдыху или иному законному виду морепользования;

в-третьих, государство-участник, намеревающееся выдать разрешение на дампинг установок и трубопроводов, размещенных после 1 января 1998 г., должно посредством созданной в соответствии с Конвенцией Комиссии уведомить других участников о причинах в целях проведения возможных консультаций;

в-четвертых, государства-участники должны вести и предоставлять Комиссии записи об установках и трубопроводах, в отношении которых был осуществлен дампинг, о времени, месте и способе дампинга, а также об установках и трубопроводах, оставленных *in situ*.

Инвесторам следует учитывать нормы Конвенции по защите морской среды северо-восточной Атлантики 1992 г. в процессе нефтегазовой деятельности. Например, в соответствии с Конвенцией на оператора трубопровода в Великобритании был наложен значительный штраф за утечку 450 тонн нефти⁴

В связи с тем, что некоторые арктические страны являются членами Европейского сообщества, отметим обязательную для них *Директиву об оценке воздействия на окружающую среду 1985 г.* (Environmental Impact Assessment Directive) с изменениями от 1997 г.⁵ Директива предусматривает обязательную предварительную оценку в числе прочего проектов, связанных с прокладкой трубопроводов для транспортировки углеводородов (диаметром более 800 мм и длиной более 40 км); при принятии решений учитывается общественное мнение.

Арктический район транспортировки нефти является районом концентрирующих видов морской деятельности: нефтегазовых разработок, судоходства, рыболовства, зверобойного промысла и т.д. Поэтому к арктическому району применима методология Комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ). КУПЗ представляет собой в первую очередь экономико-правовой инструмент гармонизации многочисленных противоречивых интересов прибрежных природопользователей. Методология КУПЗ разработана за рубежом за последние 35 лет

⁴ OSPAR Commission. Annual Report on Discharges, Waste Handling and Air Emissions from Offshore Oil and Gas Installations, in 2002 // Offshore Industry Series, 2004.

⁵ Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997

как ответ на обострение проблем их социально-экономического развития, приводящих к потере способности *устойчивого развития* этих исторически одних из наиболее эксплуатируемых благодаря своим богатым ресурсам районов в мире. КУПЗ определяется как динамический процесс разработки и выполнения скоординированной стратегии, направленной на распределение и разделение природных, социокультурных и институциональных ресурсов с целью сохранения и устойчивого многостороннего использования *прибрежной зоны* и ее ресурсов. КУПЗ исходит из взаимосвязанности видов прибрежного природопользования и *окружающей среды*, на которую они потенциально воздействуют, и предназначено преодолеть фрагментарность, присущую отраслевому подходу к управлению. КУПЗ имеет многоцелевую ориентацию, оно анализирует участие сторон в развитии побережий, конфликтное использование ресурсов, взаимосвязь природных процессов и человеческой деятельности, способствует связям и межотраслевой гармонизации прибрежной/морской деятельности. КУПЗ должно проводиться на государственном уровне и включать формирование институциональных рамок, необходимых для обеспечения интеграции планов развития и управления в *прибрежных зонах* с природоохранными целями (в том числе и в социальном аспекте) и для участия заинтересованных сторон в разработке этих планов. Процесс планирования и управления должен носить комплексный характер и учитывать все секторные мероприятия, оказывающие воздействие на *прибрежную зону* и ее ресурсы и связанные с социально-экономическими и природоохранными вопросами. Это предусматривает разработку, обновление и усиление средств нормативного регулирования; совершенствование схем районирования, направленное на разделение *прибрежной зоны* на участки, предназначенные для определенного использования и видов деятельности; развитие управленческих программ, направленных на развитие конкретных ресурсов или конкретных участков побережья, восстановление поврежденных ресурсов, решение проблем береговой линии; создание программ поощрения новых видов экономической деятельности в *прибрежной зоне* и др. Конференция ООН по *окружающей среде и развитию* в 1992 г. рекомендовала странам, имеющим выход к морю, разрабатывать и осуществлять программы КУПЗ в соответствии со своими условиями (гл. 17, «морская», *Повестки дня на XXI век*). Всемирные конференции по океанам, побережьям и островам 2001 и 2003 гг. (Париж), Всемирная встре-

ча на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.) подтвердили, что методология КУПЗ является эффективным механизмом выполнения гл. 17 *Повестки дня на XXI век*. За последние десять лет интерес к КУПЗ приобрел в мире глобальный характер. В настоящее время уже свыше ста стран реализуют ориентированные на КУПЗ программы. Согласно подготовленному Советом Европы *Модельному закону об устойчивом управлении прибрежными зонами*, КУПЗ означает *устойчивое развитие* и использование *прибрежных зон*, которое принимает в расчет уровень экономического и общественного развития, связанного с морем, сохранение и защиту ландшафта, хрупкого биологического и экологического баланса *прибрежной зоны* для настоящего и будущих поколений. Введение КУПЗ подразумевает, в частности, необходимость институциональных и юридических мер обеспечения участия всех заинтересованных сторон в принятии решений о развитии района и координации политики и действий национально-го, регионального и местного уровня. КУПЗ обосновывает необходимость подхода к решению возможных проблем не по мере их возникновения, а с позиции заблаговременного всестороннего исследования, учитывающего взаимодействие между всеми компонентами, составляющими *окружающую среду*.

Арктический регион интересен для энергетических компаний своими богатыми природными ресурсами, возможностью транспортировки добытых полезных ископаемых на судах и по трубопроводу. Арктика в то же время остается районом, особо уязвимым в экологическом отношении. Разработка и транспортировка углеводородов будет происходить при повышенных экологических рисках. Снижение таких рисков (принимая во внимание исторически сложившиеся исключительные права) – задача прежде всего национального законодательства арктических государств, в том числе с использованием методологии комплексного управления прибрежными зонами. Вместе с тем ряд обозначенных выше источников международного права также имеет определенное значение для нефтегазовой деятельности и правового режима эксплуатации трубопроводов в Арктике.