

ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИИ

Правовые перспективы развития сотрудничества арктических государств в области разработки морских нефтегазовых ресурсов Арктики

*Лабин Д.К.**

*Паничкин И.В.***

В статье рассматривается современная правовая база сотрудничества арктических государств в вопросах разработки морских нефтегазовых ресурсов Арктики и дается оценка перспектив развития такого сотрудничества.

Ключевые слова: Арктика; морские нефтегазовые ресурсы; Арктический совет.

До недавнего времени большая часть нефти и газа в Арктике добывалась исключительно на материковых месторождениях¹. Однако, благодаря развитию технологий морской добычи, в последние десятилетия становятся доступными для освоения новые, обширные пространства (прежде всего, континентальный шельф)², что, с учетом возрастающей потребности человечества в углеводородах, приводит к значительному росту интереса к морским пространствам Арктики.

В настоящее время все арктические прибрежные государства (Россия, США, Канада, Дания и Норвегия) приступили к разработке морских нефтегазовых ресурсов Арктики. Однако, степень научных познаний и технической оснащённости для их добычи в суровых условиях севера до сих пор пока не позволяет вывести реализуемые в Арктике добычные проекты на устойчивый уровень экономической рентабель-

* Лабин Дмитрий Константинович – д.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО МИД России. d.labin@inno.mgimo.ru.

** Паничкин Иван Витальевич – соискатель кафедры международного права МГИМО МИД России, заместитель начальника отдела международных договоров Минэнерго России. panichkiniv@minenergo.gov.ru.

ности³. С учетом падающих объёмов добычи нефти на действующих месторождениях все же представляется маловероятным, что приарктические государства в будущем откажутся от освоения морских нефтегазовых ресурсов Арктики⁴.

По многим публикуемым сведениям в недрах арктического континентального шельфа залегают колоссальные запасы природных ископаемых. Согласно некоторым зарубежным экспертным оценкам в Арктике сконцентрированы наибольшие запасы углеводородных ресурсов Мирового океана (*the largest hydrocarbon resources available in the World ocean*), приблизительно в объеме 180 млрд. метрических тонн (*about 180 billion metric tons*), из которых 66 млрд метрических тонн (37%) залегают в азиатской части Арктики (*66 billion metric tons (37%) is located in the Asian part of the Arctic*), а 54 млрд метрических тонн (30%) – на пространстве между полюсом и североамериканским континентом (*54 billion metric tons (30%) of hydrocarbons – in areas between the pole and North America*).⁵ При этом, предполагается, что большая часть разведанных запасов сосредоточены в недрах арктического континентального шельфа.⁶

Однако, нефтегазовая активность в Северном Ледовитом океане несет ряд угроз, в первую очередь уникальной экосистеме Арктики, которая является естественной средой обитания для многих редких видов животных и растений и даёт пропитание коренным народам Севера, проживающим в прибрежной зоне⁷. Поэтому все арктические государства⁸, стремясь обеспечить благополучие жителям арктического региона, его устойчивое развитие и надлежащую защиту арктической природной среды, включая здоровье арктических экосистем и поддержание биологического разнообразия арктического региона, заинтересованы в сотрудничестве и установлении открытого взаимодействия между друг другом⁹. В принятой в рамках Арктического совета Нуукской декларации 2011 указывается, что «быстро меняющиеся обстоятельства, в частности изменение климата, повышают риски и возможности в Арктике как по количеству, так и по сложности (*rapidly changing circumstances, in particular the changing climate, have increased the challenges and opportunities facing the Arctic in both volume and complexity*)»¹⁰.

При этом нельзя не учитывать и национальные (стратегические) интересы арктических государств по поиску разумного баланса¹¹ между интересами по обеспечению энергетической безопасности и поддержанию устойчивого развития своих экономик с одной стороны, и обеспечению экологической безопасности Арктики – с другой. Принимая во внимание трансграничный характер морских пространств Арктики, поиск подобного баланса очевидно необходимо осуществлять при тесном взаимодействии всех арктических прибрежных государств, что позволит максимально обезопасить регион от экологических рисков.

Правовая основа для такого взаимодействия в настоящее время существует. Как отмечено в Илулиссатской Декларации Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, принятой министрами ино-

странных дел России, США, Канады, Дании и Норвегии в 2008 г.¹², к режиму деятельности на морских пространствах Северного Ледовитого океана применяется обширная международно-правовая база и национальное законодательство приарктических государств¹³. При этом следует учитывать, что современная разведка и разработка морских нефтегазовых ресурсов представляет собой сложный технологический процесс, связанный с использованием многочисленных объектов, расположенных как на сухопутной территории соответствующего арктического прибрежного государства, так и в море, включая находящиеся под его суверенитетом акватории внутренних морских вод (к берегу от исходных линии) и территориального моря (к морю от исходных линий до ширины в 12 морских миль), их дно и недра, а также акваторию 200-мильной исключительной экономической зоны, установленной национальным законом, и континентального шельфа, включая его недра, где прибрежное государство осуществляет свои суверенные права и целевую, прежде всего природоресурсную, юрисдикцию.

Надлежащее правовое сопровождение любой экономической деятельности, связанной с коммерческой разработкой углеводородных месторождений в арктическом регионе, требует сегодня высоких профессиональных юридических навыков, прежде всего, для правильной юридической квалификации правовых режимов соответствующих морских пространств.

В научных публикациях по международному праву для обозначения регионально-правовой идентичности Северного Ледовитого океана используется термин «арктическое право». Вместе с тем при оценке международно-правовых источников, применимых к деятельности в Арктике, приводятся разные мнения российских и зарубежных юристов-международников¹⁴. По мнению проф. Ю.Н. Малеева соответствующая международно-правовая база применяется в регионе фрагментарно и, зачастую, ограничивается нормами общего, а не специального характера¹⁵. Но, как отмечает проф. А.Н. Вылегжанин, в условиях Арктики не срабатывают все глобальные механизмы, созданные Конвенцией Организации Объединённых Наций по морскому праву 1982 года (далее – Конвенция). При этом согласно официальной позиции НАТО Конвенция является юридической основой, которая применяется к Северному Ледовитому океану¹⁶.

Безусловно, Конвенция по морскому праву 1982 г. учитывает особые права прибрежных арктических государств в отношении регулирования судоходства в покрытых льдом районах, по сравнению с иными положениями конвенции, при условии соблюдения целого ряда ограничений (статья 234 – «Покрытые льдом районы»). При этом следует учитывать, что одно из пяти арктических прибрежных государств (США) не является участником Конвенции и формально не связано обязательствами по исполнению её положений. Но поскольку большинство норм Конвенции, за исключением положений части XI об «общем наследии человечества», – это одновременно обычные нормы международного

права, то в этом качестве обязательны также для государств, не являющихся её участниками.

Для учета всех нормативных требований при составлении бизнес-планов по добычным проектам в Арктике следует квалифицировано опираться на положения, содержащиеся и в других международных договорах. В данном контексте следующие международные конвенции имеют важное значение: Международная конвенция по охране человеческой жизни на море от 1974 г., Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., Международная конвенция по стандартам обучения, сертификации и вахтенной службы моряков 1978 г., Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью от 1969 г., Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г., Международная конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г. и Международная конвенция об ответственности за загрязнение бункерным топливом 2001 г.

Отдельно следует отметить, что с 1 января 2017 г. начинает действовать Международный кодекс для судов, эксплуатируемых в полярных водах (Полярный кодекс) – *International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code)* – новый международно-правовой документ, вносящий существенные уточнения в правовой режим судоходства в водах Арктики и Антарктики.¹⁷

Применительно к рассматриваемой проблематике также можно отметить, что международные договоры в области охраны окружающей среды возлагают на государства обязательства внедрять в национальное законодательство установленные стандарты охраны окружающей среды, применимые для оценки негативного воздействия на природу при реализации морских добычных проектов в арктическом регионе.

В этой связи следует учитывать положения таких конвенций, как Международное соглашение о сохранении белых медведей 1973 г., Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц 1971 г., Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. и Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г.

Учитывая интенсификацию хозяйственной деятельности в Арктике, в первую очередь, связанную с добычей и транспортировкой углеводородов, в последнее время начался процесс адаптации применения правового регулирования, содержащегося в универсальных международных договорах, к пространствам с особыми климатическими, географическими и иным сложными условиями Арктики, в том числе, путем разработки дополнительных протоколов и руководств.

С целью укрепления регионального сотрудничества между арктическими государствами заключен целый ряд двусторонних и многосторонних международных договоров, в частности Соглашение между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией об оповеще-

нии и сотрудничестве в случае загрязнения моря нефтью или другими опасными веществами 1993 г., Конвенция о защите морской среды северо-восточной части Атлантического океана 1992 г.

Важной вехой в развитии сотрудничества арктических государств стало заключение панарктического юридически обязывающего документа – Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике, заключенного в 2011 г., при учете статьи 10 Международной конвенции по поиску и спасанию на море 1979 г. Важно отметить, что площадкой для переговоров по указанному соглашению стал межправительственный форум высокого уровня – Арктический совет.

Успешный опыт заключения этого соглашения способствовал заключению в 2013 году еще одного регионального соглашения – Соглашения о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике, участниками которого также стали все арктические государства. Данное соглашение заключено с учетом статьи 10 Международной конвенции по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г.

В то же время, несмотря на широкий круг вопросов, регулируемым применимыми международными договорами, говорить о том, что они в полной мере обеспечивают защиту арктического региона от негативных последствий морской нефтегазовой деятельности преждевременно. Связано это в первую очередь с тем, что применимые положения международных договоров содержат общие нормы о необходимости защиты окружающей среды Арктики, а все практические вопросы обеспечения защиты отнесены к компетенции национального регулирования. В итоге, каждое приарктическое государство применяет к деятельности на арктическом шельфе правила и требования, содержащиеся в его национальном законодательстве.

Кроме того, практически за рамками международно-правового регулирования остаются вопросы предотвращения морских нефтяных загрязнений¹⁸.

В этих условиях, на площадке Арктического совета начались переговоры по следующему международному документу, посвященному на этот раз вопросам предотвращения морских нефтяных разливов в Арктике. Российская Федерация предложила придать ему форму международного договора, однако активное противодействие со стороны Швеции, Канады и США привело к тому, что документ в апреле 2015 года был принят в качестве юридически необязательного и получил название Рамочный план сотрудничества в сфере предупреждения загрязнения морских районов Арктики нефтью в результате нефтегазовой деятельности и судоходства (далее – Рамочный план)¹⁹.

При этом Рамочный план не предусматривает каких-либо технических требований, например, предъявляемых к строительству и эксплуатации судов, а также объектам нефтегазового комплекса.

В то же время, документ предусматривает необходимость развития сотрудничества между арктическими государствами в таких обла-

стях, как разработка стандартов и наилучших практик, относящихся к предупреждению загрязнения нефтью в Арктике, содействие сотрудничеству между компетентными национальными органами государств-участников по вопросам, касающимся предупреждения загрязнения моря нефтью в Арктике в результате нефтегазовой деятельности, разработка оперативных процедур для выявления загрязнений, разведки ледовой обстановки в Арктике и обмен опытом и наилучшими практиками в области сбора данных и анализа в целях проведения оценки рисков морского судоходства.

С целью реализации положений Рамочного плана американская сторона предложила учредить форум органов государственной власти государств-членов Арктического совета, занимающихся вопросами технического и эксплуатационного регулирования вопросов безопасности морской добычи нефти и природного газа в Арктике, призванного стать площадкой для обмена информацией и выработки предложений по гармонизации и улучшению имеющихся стандартов и требований в области морской нефтегазодобычи в Арктике.

Следует отметить, что использование юридически необязательных норм ("*soft law*") для закрепления международных договоренностей в последнее время увеличивается²⁰. При этом среди юристов-международников не раз высказывалось мнение, что нормы "*soft law*" носят международно-правовой характер²¹ и, несмотря на ограниченный юридический «эффект», играют важную и возрастающую роль как в развитии международных отношениях, так и в развитии международного права²².

На практике нормы мягкого права часто предшествуют переговорам о разработке международных договоров и, в ряде случаев, стимулируют придание таким нормам формы международных обычаев, являющихся, в свою очередь, источниками международного права²³.

Используя недоговорные инструменты, государства получают возможность на практике оценить влияние и последствия применения содержащихся в них норм, при этом избегая необходимости брать на себя какие-либо международно-правовые обязательства²⁴. Такой подход позволяет обеспечить международное сотрудничество и уменьшить расходы при переходе к обязательным соглашениям²⁵.

Многие юридически не обязывающие документы, принятые на межправительственном уровне и регулирующие те или иные практические аспекты рассматриваемой проблематики, разработаны в рамках Международной морской организации и межправительственного форума высокого уровня – Арктический совет.

Кроме того, многие технические и технологические вопросы в большой степени сегодня регулируются самой нефтегазовой отраслью в рамках неправительственных международных организаций и профессиональных ассоциаций. Среди наиболее «авторитетных» можно выделить следующие²⁶: Международный морской форум нефтяных компаний, Международная палата судоходства и Международная федерация

судоходства, Международная ассоциация производителей нефти и газа и, наконец, Международная ассоциация представителей нефтяной промышленности по охране окружающей среды.

Большая работа по стандартизации в области охраны труда, промышленной безопасности и охраны окружающей среды проведена ПАО «Газпром» и норвежской компанией *Det Norske Veritas* в рамках проекта «Баренц – 2020»²⁷. Результаты предназначены для применения в российском и норвежском секторах Баренцева моря.

Проведенный анализ позволяют утверждать, что в настоящее время имеет обширная международно-правовая база, регулирующая вопросы разработки морских нефтегазовых ресурсов Арктики.

В то же время большая часть практических вопросов регулируется юридически необязывающими документами. С одной стороны, это позволяет государствам сохранять свободу в выборе правил, стандартов и требований к соответствующей деятельности соответствующих его научно-техническому и промышленному развитию. С другой стороны, это приводит к тому, что безопасность оборудования и правила его эксплуатации могут существенно отличаться, что, безусловно, не отвечает интересам защиты окружающей среды Арктики.

Представляется, что арктическим государствам следует продолжить укреплять сотрудничество по таким «чувствительным» направлениям, как разработка и применение наилучших стандартов, технологий и правил, что позволит обеспечить максимальный уровень безопасности морских работ и снизит риски для морской среды Арктики. В качестве основной площадки для такой работы целесообразно продолжить использование Арктического совета, в рамках которого подготовлено большое количество как юридически обязывающих, так и не обязывающих документов.

Вместе с тем, различный уровень научно-технического и промышленного развития в соответствующих областях арктических государствах может ограничивать дальнейшее укрепление взаимодействия в области разработки морских нефтегазовых ресурсов Арктики, а также реализацию уже достигнутых договоренностей.

Кроме того, политика ограничений, применяемая западными странами в отношении поставок в Российскую Федерацию товаров и услуг, связанных с разработкой арктических месторождений, также не способствует укреплению арктического взаимодействия.

В то же время, снижение уровня взаимодействия окажет негативное влияние на обеспечение экологической безопасности региона и поставит под угрозу реализацию проектов на всем арктическом шельфе. Представляется, что подобное развитие событий не отвечает интересам всех арктических государств, что позволяет говорить о продолжении укрепления взаимодействия на основе норм международного права, пусть и с меньшей динамикой, чем это происходило в предыдущие годы.

Legal Perspectives for Cooperation of the Arctic States in the Development of Offshore Oil and Gas Resources in the Arctic (Summary)

*Dmitry K. Labin**
*Ivan V. Panichkin***

The article discusses the current legal framework of cooperation between the Arctic States in the development of offshore oil and gas resources in the Arctic and assesses the prospects for development of such cooperation.

Keywords: Arctic offshore oil and gas resources; the Arctic Council.

¹ Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle. U.S. Geological Survey. Fact Sheet 2008-3049; Gautier, et al, "Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic." Science, 29 May 2009: Vol. 324 no. 5931 pp. 1175-1179.

² См.: А.Н. Вылегжанин, Г.Г. Иванов, И.П. Дудыкина. Полярный кодекс (оценки и комментарии в зарубежных правовых источниках) // Московский журнал международного права. – 2015. – №4 (100). С. 44.; А.А. Ковалев Международно-правовой режим Арктики и интересы России в свете Конвенции по морскому праву 1982 г. // Российский ежегодник международного права. – 2007. Санкт-Петербург: Россия-Нева. 2008. С. 156-164; Г.М. Мелков, Границы континентального шельфа России: мифы, реальность, ведомственные ошибки // Московский журнал международного права. – 2008. – № 4. С. 119-131.

³ В.И. Павленко и И.В. Паничкин. Экономические оценки состояния и перспектив разработки морских нефтегазовых ресурсов Арктики // Журнал «Арктика: экология и экономика». – № 3(7). – 2012. С. 34.

⁴ Robert Bone. "The Canadian North. Issues and Challenges" / Oxford University Press, New York, 2009. Chapter 6.

⁵ Д.К.Лабин. О модернизации правового подхода к установлению границ российского континентального шельфа в Арктике (В целях минимизации негативных последствий для российских интересов в связи с заявкой в соответствии со статьей 76 Конвенции ООН по морскому праву) / Д.К. Лабин // Азиатско-тихоокеанский регион. Экономика, политика, право. – 2015. – №1(34) С. 98, цит по: Preliminary Geospatial Analysis of Arctic Ocean Hydrocarbon Resources Publication of Pacific: under Contract DE-AC05-76RL01830 [Electronic resource] / Northwest National Laboratory for United States Department Of Energy; P. E. Long, S. K. Wurstner, E. C. Sullivan, H. T. Schaef, D. J. Bradley. – PNNL-17922. – Access: http://www.pnl.gov/main/publications/external/technical_reports/PNNL-17922.pdf.

⁶ Д.К. Лабин. Там же.

⁷ Arctic oil and gas, 2007. Report by AMAP, Arctic Council; Малеев Ю.Н. Экологически опасная Арктика – угроза всему миру (международно-правовые аспекты) / Ю.Н. Малеев // Международное право – International Law. – 2004. – № 4. – С. 123-143.

⁸ Термин «арктические государства» обозначает группу из восьми стран, территория которых пересекается Северным полярным кругом. К арктическим государствам в этом смысле

* Dmitry K. Labin – Doctor of Laws, Professor of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia. d.labin@inno.mgimo.ru.

** Ivan V. Panichkin – post-graduate student of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia; deputy director of the department of international agreements of the Ministry of Energy of the Russian Federation (Minenergo of Russia). panichkiniv@minenergo.gov.ru.

ле, кроме перечисленных выше России, Канады, США, Норвегии и Дании, относятся еще Исландия, Финляндия и Швеция. Институционализация такого регионального формата связана с принятием в 1996 г. Декларации об учреждении Арктического совета, в состав которого на правах членства вошли эти восемь государств. См.: Международное право, Т.1. Учебник для академического бакалавриата. Под. ред. А.Н. Вылегжанина. – М., Юрайт, 2015. С. 110.

⁹ А.Н. Вылегжанин. Правовое положение Северного Ледовитого океана. / А.Н. Вылегжанин // Вестник Совета безопасности Российской Федерации. №4. 2015. С. 41.

¹⁰ Nuuk Declaration On the occasion of the Seventh Ministerial Meeting of The Arctic Council, 12 May 2011, Nuuk, Greenland [Electronic resource]. – Access: http://www.arcticobserving.org/images/pdf/nuuk_declaration.pdf

¹¹ Adrian J. Bradbrook. “The Law of for Sustainable Development” / Cambridge University Press, 2005; Adrian J. Bradbrook. “Energy Law and Sustainable Development” / IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 47, 2003; Energy and environment report 2008 / European Environment Agency Report No 6/200/; Donat-Peter Häder. “The law of energy for sustainable development” / Cambridge University Press, 2005.

¹² См.: http://archive.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/76bbf733e3936d4543256999005bcb7/986b38f469167da5c3257458004581fe!OpenDocument

¹³ Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. Совет по межд. Делах [под общ. Ред. И.С. Иванова]. – М.: Аспект Пресс, 2013. С. 206.

¹⁴ А.Н. Вылегжанин. Правовое положение Северного Ледовитого океана. / А.Н. Вылегжанин // Вестник Совета безопасности Российской Федерации. – №4. – 2015. С. 38.

¹⁵ Ю.Н. Малеев Арктика – только ли Конвенция 1982 года применима? / Ю.Н. Малеев // Арктическая идея. Апрель 2009.

¹⁶ А.Н. Вылегжанин. Ук. соч. С. 38.

¹⁷ Более подробно о Полярном кодексе см.: А.Н. Вылегжанин, Г.Г. Иванов, И.П. Дудыкина. Ук. соч.

¹⁸ И.В. Паничкин, «Международно-правовые основы предотвращения морских нефтяных загрязнений в Арктике» // Международное публичное и частное право. – № 5 (80). – 2014. С. 17.

¹⁹ См. URL: http://arctic-council.org/eppr/wp-content/uploads/2015/04/ACMMCA09_Iqaluit_2015_SAO_Report_Annex_3_TFOPP_Framework_Plan.pdf (Дата обращения: 15.05.2016)

²⁰ Shelton, D. (ed.). “Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System”, Oxford: Oxford University Press, 2000.

²¹ И.И. Лукашук. Международное право Особенная часть Учебник для студентов юридических факультетов и вузов. Рос. акад. наук, Институт государства и права, Академ. правовой унт. — Изд. 3е, перераб. и доп. — М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 138.

²² Routledge handbook of international law / edited by David Armstrong. 2009, p. 71.

²³ Ibid, p. 72.

²⁴ Abbott, Kenneth W, and Duncan Snidal, 2000. Hard and Soft Law in International Governance. International Organization. P. 442.

²⁵ Ibid, p. 436.

²⁶ Более подробный список международных морских организаций см.: Торский В.Г. Международные организации в сфере судоходства. – Астропринт, 1999.

²⁷ См. URL: <http://tksnftegaz.ru/activities/barents-2020/> (Дата обращения: 15.05.2016).