

Р. С. Микаэлян

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АРКТИКЕ С УЧЕТОМ САНКЦИОННОГО ФАКТОРА

5

Рассмотрено влияние санкционного фактора на законодательную базу, регулирующую ведение совместной хозяйственной деятельности по освоению Арктики силами Российской Федерации и Европейского союза. Проводится анализ основополагающих документов, посредством которых реализуются совместные проекты с Евросоюзом. Цель работы состоит в анализе изменений нормативной базы ведения совместной деятельности в Арктике со стороны России и ЕС, а также выявлении соответствующих ограничений. По итогам исследования сделан вывод о минимальном влиянии санкционного фактора, поскольку основные ограничения накладываются на сферу шельфовой нефтедобычи, которая из-за своей дороговизны пока не может эффективно развиваться. В остальных направлениях деятельности рассмотренные меры не приносят серьезного ущерба, позволяя развивать совместные проекты почти на докризисном уровне. По мнению автора, влияние санкционного фактора слишком преувеличено, а возможности для дальнейшей совместной деятельности России и ЕС сохраняются и на современном этапе.

The article explores the sanction factor impact on the legislative framework regulating Russian and European joint economic activities in the Arctic. The fundamental documents on the joint projects with the European Union get analyzed in the context of the sanction factor. The paper focuses on changes in the legislative framework for Russian – EU joint activities, as well as relevant restrictions. The author concludes that the sanction factor is hardly affective as the main restrictions are imposed on the offshore oil production sector, which cannot yet be developed effectively due to its high cost. The considered measures do not seriously challenge any other economic areas, allowing the joint projects develop at almost the same level. According to the author, the influence of the sanction factor is exaggerated, which means further joint activities of Russia and the EU may have the same prospects.

Ключевые слова: правовое регулирование, Арктика, ограничительные меры, ЕС, санкции, международное право, ведение совместных проектов.

Keywords: legal regulation, the Arctic region, restrictive measures, EU, sanctions, international law, joint projects.

С конца XX в. наблюдается повышенный интерес ряда стран к использованию природных ресурсов и территорий, находящихся в пределах Арктики. Это связано прежде всего с успехами геологоразведки, обнаружившей как на континентальном шельфе, так и в морях этого региона многочисленные запасы углеводородов и каменного угля, как и морских биоресурсов. В то же время не стоит забывать об изменении



климата, которое оказало положительное влияние на Арктический регион, в результате чего оказался полностью доступен Северный морской путь — транспортная артерия, с помощью которой можно удешевить и ускорить грузоперевозки, что для ряда стран будет особенно выгодно. С этим и связан активный интерес в первую очередь арктических государств (Россия, Канада, Дания, Норвегия, США) и некоторых иных стран (например, Китая), готовых активно инвестировать в развитие соответствующей инфраструктуры.

Необходимо помнить о важной роли Арктики для всемирной экологии, ведь игнорирование этого вопроса может привести к непоправимым последствиям. Рациональное использование имеющихся ресурсов региона зависит в первую очередь от законодательства заинтересованных сторон (арктических государств), в котором должны быть прописаны нормы, касающиеся как разумного использования всех видов ресурсов, так и максимального сохранения экосистемы этого региона. Соответственно, важен другой фактор — наличие определенных международных норм, которые будут согласовываться между собой, чтобы разные законодательства на национальном уровне не противоречили друг другу [6, с. 81].

Вопрос законодательного регулирования деятельности в Арктическом регионе на международном уровне исследовался многими выдающимися правоведомы, среди которых можно выделить А.А Конопляника, В.С. Селина, А.Н. Вылегжанина, С.А. Гуреева, А.Л. Колодкина, А.И. Губанова и многих других.

На данный момент в международном праве насчитывается свыше ста договоров, которые в какой-либо степени касаются Арктики, однако единого договора международного уровня, который устанавливал бы правила по использованию ее ресурсов и охране экосистемы, до сих пор нет.

К.А. Семенова отмечает, что феномен отношения к Арктике в системе имеющихся международных договоров некоторыми специалистами называется «мягким правом», что подразумевает рекомендательный характер многих существующих норм и правил, а также отсутствие обязательности юридической силы для государств, прямо или косвенно их нарушающих [14, с. 143].

Деятельность в Арктическом регионе регулируется частично, в разрезе каких-либо конкретных вопросов. В частности, международные договоры по Арктике могут касаться обеспечения охраны экологии, разведки полезных ископаемых, безопасного мореплавания, вылова морских биоресурсов.

Для обеспечения поступательного развития законодательного регулирования деятельности в Арктике в 1996 г. была подписана Оттавская декларация, положившая начало функционированию Арктического совета — своеобразного межправительственного форума, взявшего на себя роль обеспечения регионального управления в части неполитических направлений деятельности. В него входят 8 государств, среди которых Россия и страны ЕС (Швеция, Дания, Финляндия), а также ряд представителей других государств, львиную долю которых представляют страны Европейского союза [2, с. 91].



С подачи Арктического совета был принят ряд деклараций, целью которых является координация совместной деятельности в области охраны арктических экосистем и сохранения биоресурсов региона. К ним можно отнести Икалуитские декларации министров государств – членов Арктического совета, принятые в 1998 г. и затем в 2015 г.; Инувикская декларация 1996 г., касающаяся защиты окружающей среды и обеспечения устойчивого развития Арктики; Нуукская декларация министров государств – членов Арктического совета, утвержденная в 2011 г. Последняя обратила внимание на необходимость создания постоянного секретариата организации, который был организован в норвежском Тромсё. Кроме того, были определены четкие критерии для принятия новых стран-наблюдателей в Совет. Также в этой же декларации закреплён принцип признания суверенных прав арктических государств, что полностью соответствует целям Арктического совета [17, р. 207].

7

Можно заметить, что деятельность этой организации касается только некоторых направлений, большая часть международных договоров лишь упоминает Арктику, но не нацелена на законодательное регулирование деятельности в этом регионе. Например, любая деятельность, касающаяся добычи нефти и газа в условиях моря / шельфа, в международных договорах прописана в глобальном масштабе, а особые регионы вроде Арктики обнаруживаются лишь в некоторых спецразделах. Это касается следующих документов: Конвенция ООН по морскому праву (1982), Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (1969), Конвенция по предотвращению загрязнения моря с судов (1973 / 1978), Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью в результате разведки и разработки минеральных ресурсов морского дна (1976) [13, с. 207].

Современное видение законодательного регулирования в Арктическом регионе со стороны международного сообщества не подразумевает необходимости разработки особого правового режима в этой части планеты.

А. И. Губанов отмечает, что в 2008 г. Арктические государства приняли Илулисатскую декларацию, которая описывала управление морскими пространствами региона. Документ констатирует отсутствие необходимости создания международно-правового режима, регулирующего использование Северного Ледовитого океана: согласно декларации, морские воды региона ничем не отличаются от вод в других частях планеты, соответственно, на них распространяются одинаковые правила [5, с. 103].

В соответствии со ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву (1982), предусматривается возможность определения недискриминационных законов, согласно которым устанавливаются правила в пределах исключительных экономических зон, благодаря чему Северный морской путь попадает под данное определение, соответственно, требования к судостроительству определяются законодательством Российской Федерации [8].

Остальные части Конвенции не напрямую касаются использования таких территорий Арктических стран, как архипелаги, острова, конти-



нентальный шельф. За основу берется принцип соблюдения суверенитета, под которым подразумевается безусловное право Арктического государства в пределах своей границы, шельфа и исключительных экономических зон владеть имеющимися природными ресурсами и использовать их по своему усмотрению.

Одним из важных стимулов для консолидации международных правовых норм в развитии судоходства в Арктическом регионе стал вступивший в действие с 2017 г. Полярный кодекс, в котором не только урегулированы вопросы безопасности плавания судов в указанном регионе, но и учтена экологическая составляющая — определены повышенные требования к сбросу отходов, что является шагом вперед в вопросе усиления охраны арктических вод [10, с. 81].

В принципе, перечисленные международно-правовые договоры регулируют основные направления деятельности в Арктике, создавая понятные и благоприятные условия для развития совместных проектов по освоению региона между Европейским союзом и Российской Федерацией.

В то же время необходимо учесть появившийся санкционный фактор: 31 июля 2014 г. Советом Европейского союза был утвержден регламент № 833/2014 «Об ограничительных мерах в свете действий России по дестабилизации ситуации в Украине», который коснулся ведения совместных проектов РФ и ЕС по освоению Арктических территорий. В частности, в ст. 3 прописаны условия, при которых Евросоюзу запрещено передавать России технологии, связанные с добычей нефти как глубоководным способом, так и на континентальном шельфе (в условиях арктического климата). В п. 3 ст. 3 того же регламента приведен перечень технологий, которые предположительно можно использовать для целей нефтедобычи в сложных условиях. Соответственно, любая их передача запрещена [4, с. 45].

В ст. 5 содержатся косвенные ограничения возможности ведения совместной хозяйственной деятельности — на любые операции с рядом российских компаний и банков, касающиеся оборота ценных бумаг, а также на иные взаимодействия, в том числе проведение инвестиционных операций [11, с. 36].

На первый взгляд кажется, что подобные меры делают невозможным развитие любых совместных проектов в области освоения природных ресурсов Арктики, ведь российские сырьевые компании исключены из технологического взаимодействия, а российские банки лишены доступа к краткосрочным займам. Конечно, в определенном контексте санкционный фактор сказывается: отечественные добывающие компании серьезно зависят от иностранных технологий, а также от международных инвестиций. Более того, ведение хозяйственной деятельности по освоению добычи углеводородов в Арктике — это масштабный и дорогостоящий проект, который не под силу одной стране, необходимы международная кооперация, обмен опытом и технологическими разработками.

Это фактор усугубляется особенностями российского законодательства: так, закон РФ № 2395-1 от 21.02.1992 г. «О недрах» определяет порядок ограничения перечня компаний, которые могут претендовать на



прохождение лицензирования на право использования участков недр континентального шельфа, принадлежащего Российской Федерации. Полный допуск на сегодняшний день есть только у ПАО «Газпром» и ПАО «НК Роснефть». Каждая из компаний владеет парой десятков лицензионных участков, однако доведен до стадии промышленной добычи только один проект – месторождение «Приразломное», разработкой которого занимается «Газпром». Соответственно, у «Роснефти» нет ни одного подобного проекта [1, с. 38].

Кроме того, введенный режим ограничительных мер не позволяет привлечь ни одну из международных нефтяных компаний для ведения разведки и дальнейших мероприятий по промышленной добыче углеводородов. Привлечение других российских компаний также затруднено, в том числе по причинам опасений последних попасть в санкционный список, что может нанести окончательный удар по их деятельности.

Главную роль в замедлении интереса добывающих компаний к Арктическому региону играет такой важный фактор, как уровень рентабельности добычи углеводородного сырья. Активное обсуждение вопросов нефтедобычи на континентальном шельфе в Арктике особенно активно велось в период высоких цен на нефть, когда стоимость барреля превышала порог 90–100 долларов. Хотя уже тогда независимые специалисты говорили о рентабельности подобных проектов только при стоимости нефти от 110–140 долларов за баррель, однако мировой финансовый кризис 2007–2008 гг. обрушил подобные перспективы [10, с. 87].

Из-за высокой волатильности цен на углеводороды проекты добычи в сложных условиях начали сворачивать: еще до введения санкционного режима в 2014 г. был приостановлен масштабный проект разработки Штокманского месторождения. Кроме того, успешное внедрение технологий по добыче сланцевой нефти окончательно закрепило политику невысоких цен на углеводородное сырье.

Активное влияние на сворачивание подобных проектов также оказал взрыв нефтяной платформы *Deepwater Horizon* в 2010 г., закончившийся крупным разливом нефти и масштабной экологической катастрофой, с которой даже при благоприятных климатических условиях в Мексиканском заливе не смогли вовремя справиться: не хватило ресурсов и совершенных технологий [16, с. 817].

Если касаться природно-климатических условий Арктического региона, то они, даже несмотря на потепление климата, остаются суровыми, почти экстремальными. При самых совершенных технологиях добычи в сложных участках совершенно не развиты методы борьбы с разливом нефти в арктических условиях, что может грозить глобальной катастрофой не только в пределах рассматриваемого региона [15].

Сложилась интересная ситуация: санкционный фактор вроде бы и присутствует во взаимодействии Российской Федерации и Европейского союза при освоении Арктики, но касается лишь одного направления – добычи углеводородов в сложных условиях, а также сопутствующей деятельности (технологический обмен, международное инвестирова-



ние, кредитование). Но критического влияния на положение дел это не оказывает, так как нефтедобыча в Арктике почти не развита, а отсутствие доступа к технологиям, финансированию, методикам ликвидации экологических катастроф в экстремальных условиях и нерентабельность деятельности сказываются на невостребованности этого направления [12, с. 5].

Остальные договоренности, касающиеся охраны природы, обеспечения безопасности мореплавания, транспортировки грузов и вылова морских ресурсов, не претерпели серьезного влияния санкционного фактора.

Как отмечает А. А. Конопляник, основная цель введенного санкционного режима состоит в активном воздействии на ограничение роста экономики Российской Федерации и в снижении политического влияния страны на международной арене, а в совокупности указанных факторов — в создании негативной социально-экономической ситуации внутри государства. Механизмы этих ограничительных мер ударяют по доступности дешевого финансирования, свободе передвижения физических лиц, связанных с государственной деятельностью, а также отсекают РФ от рынка продвинутых технологий, в том числе в сфере добычи нефти и газа. Если касаться воздействия на хозяйственную деятельность в Арктике, то характер этих ограничительных мер является скорее косвенным [9, с. 131].

Причина кроется в ограниченном проценте добычи полезных ископаемых на Арктическом шельфе в общей совокупности прибыли, генерируемой благодаря этой деятельности. Поскольку речь о наращивании добычи арктической нефти не идет, а рынок углеводородов обладает высокой волатильностью цен, что пока не сможет оправдать потенциальные вложения инвесторов в развитие шельфовых месторождений, о прямом характере санкций можно говорить только в среднесрочной или долгосрочной перспективе [3, с. 77].

Так, добыча нефти на шельфе России в 2014 г. составляла всего 3 % от общего объема, в текущем состоянии можно констатировать только подтверждение запасов и развитие их разработки, но никак не активную добычу [9, с. 37].

Соответственно, введенный санкционный режим не оказал такого серьезного влияния, как рассчитывали его разработчики. Относясь в основном к ведению добычи углеводородов, регламент об ограничительных мерах коснулся лишь одного развивающегося направления, которое перестало быть привлекательным из-за ряда проблем (рентабельность, развитие технологий, методики ликвидации последствий техногенных катастроф в экстремальных условиях) еще до событий, повлекших принятие этого документа [7, с. 62].

Определенные проблемы получили российские банки и добывающие компании, привыкшие полагаться на дешевое фондирование от западных банков, однако при поддержке со стороны государства эти потери оказались не столь значительными, как ожидалось ранее.

Таким образом, ведение совместной деятельности в Арктике по большинству направлений урегулировано рядом международно-пра-



вовых договоров. Часть из них инициирована Арктическим советом, но главная проблема состоит в отсутствии обязательной юридической силы большинства из них. Тем не менее прописанные в этих договорах нормы стараются соблюдать, максимально отказываясь от излишней политизации. Ведь даже режим ограничительных мер со стороны Евросоюза, несмотря на их ультимативный характер, принес ущерб совсем не того масштаба, что ожидался. В то же время регулирование хозяйственной деятельности в Арктическом регионе следует развивать далее, и Россия должна принять в этом процессе самое непосредственное участие.

Список литературы

11

1. Бердинских С.В. Надзор за исполнением законодательства на особо охраняемых природных территориях // Законность. 2016. №4. С. 38 – 39.
2. Веретенников Н.П., Геращенко Л.В., Горячевская Е.С. Северный морской путь: история, экономика, геополитика, безопасность // Геополитика и безопасность. 2015. №2 (30). С. 88 – 94.
3. Годованник Е.Д. Экономические санкции: исторический аспект // Национальная экономика: теория и практика. 2015. №20. С. 64 – 87.
4. Горбунова О.А. Воздействие санкций на функционирование российских компаний нефтегазового сектора на мировом рынке нефти и газа // Вестник Евразийской науки. 2018. №2. С. 43 – 48.
5. Губанов А.И. Разграничение континентального шельфа в Арктике: Международно-правовые проблемы и перспективы : монография. М., 2015.
6. Добромыслова В.Ю. Некоторые вопросы государственной политики Российской Федерации в Арктической зоне // Экономические стратегии. 2010. №12. С. 76 – 92.
7. Кешнер М.В. Экономические санкции в современном международном праве: монография. М., 2015.
8. Конвенция ООН по морскому праву (от 10.12.1982 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 23.07.1997. №7. Ст. 5493.
9. Конопляник А.А., Бузовский В.В., Попова Ю.А., Трошина Н.В. Влияние антироссийских санкций на освоение нефтегазового потенциала российского арктического шельфа – и развилки энергетической политики России. М., 2015.
10. Нуреев М.Р. Экономические санкции против России: ожидания и реальность : монография. М., 2017.
11. Пронин А.В. О правовой природе санкций ЕС в отношении РФ // Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. №2 (24). С. 33 – 36.
12. Раджабова К.А., Тагаев Т.А., Андреева Л.О. Освоение арктического шельфа в условиях санкций // Науковедение. 2016. Т. 8, №6. С. 1 – 7.
13. Савельев А.Н., Селин В.С., Щеголькова А.А. Геоэкономические обстоятельства и политические тенденции регионального присутствия России в Арктике // Экономика и предпринимательство. 2013. №12-2 (41-2). С. 205 – 209.
14. Семенова К.А. Проблемы развития арктического законодательства: история, современность и перспективы // Проблемы права в современной России : сб. ст. междунар. межвуз. науч.-практ. конф. СПб., 2014. С. 140 – 143.
15. Стратегия развития Арктической Зоны Российской Федерации и обеспечения Национальной Безопасности на период до 2020 года : указ Президента РФ от 12.05.2009 №537 (ред. от 01.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.03.2015. №3. Ст. 452.



16. Федулов Н.Н. Освоение нефтегазовых ресурсов российской Арктики в условиях санкций и низких цен на нефть // Экономика и предпринимательство. 2016. №7. С. 816–821.

17. *Arctic security matters* // EU Institute for Security Studies, report №24, 2015. URL: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_24_Arctic_matters.pdf (дата обращения: 05.11.2019).

Об авторе

Роман Самвелович Микаэлян – асп., Санкт-Петербургский государственный морской технический университет, Россия.

E-mail: mikaelyan.r@yandex.ru

The author

Roman S. Mikaelyan, PhD Student, St. Petersburg State Marine Technical University, Russia.

E-mail: mikaelyan.r@yandex.ru