



приоритет2030⁺
право для лидерства

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

*«Правовые основы использования
энергетических ресурсов Арктики»*

Автор: А.К. Каграманов



Аннотация

Вопросы использования арктических минеральных ресурсов представляют интерес как для арктических государств, так и государств, не имеющих прямого выхода к арктическому региону, но заинтересованных в силу стратегических обстоятельств в осуществлении деятельности в арктическом регионе. В последнее время целый ряд государств приняли либо обновили свою арктическую стратегию в связи с бурно изменяющейся международной повесткой и в целях адаптации существующих документов к геополитическим реалиям.

В основе этих документов лежат отношения, связанные с защитой окружающей среды, климата, устойчивого развития, защиты биоразнообразия, обмена технологиями и совершенствование правовых регуляторных механизмов, развитие транспортно-логистических путей, защита малочисленных и коренных народов, обеспечение национальной безопасности.

В этой связи автором рассмотрены и проанализированы ключевые нормативные и доктринальные источники, регулирующие правоотношения в Арктике, возникающие между государствами как на национальном, так и международном уровнях.

В заключении работы автором формулируются следующие ключевые выводы и рекомендации, сделанные по результатам исследования:

1. Обзор нормативно-правовой базы по регулированию деятельности в Арктике дает основание сделать вывод, что соответствующая территория имеет специальный дифференцированный правовой статус по отношению к иным регионам России, как с точки зрения климатических условий, специальных требований по защите труда, наличия больших залежей природных ресурсов, разведки, добычи и транспортировки минеральных ресурсов, так и с точки зрения обострившейся международной обстановки.

2. Формирование комплексного регулирования деятельности в Арктике вызвано необходимостью систематизировать многочисленные акты

федерального уровня, подзаконные акты министерств и ведомств, а также законодательство субъектов федерации, различных компаний и организаций, которые зачастую дублируют, не устраняют разрозненность, множественность, пробельность и противоречия правовых норм, регламентирующих вопросы Арктики.

3. В законодательстве и научной литературе отсутствует четкое терминологическое определение Арктики (в различных нормативных актах можно встретить термины: «Арктическая зона», «Арктический сектор», «Арктическое пространство России»). Как представляется, наиболее точным термином, определяющим и охватывающим сухопутные и морские пространства, население, природные ресурсы, вопросы безопасности, экологии и устойчивого развития, относящиеся к рассматриваемому региону, является термин – «Российская Арктика».

4. В основе соблюдения экологических стандартов при добыче и использовании энергетических ресурсов Арктики должен лежать принцип предосторожности, согласно которому, отсутствие полной научной уверенности не должно быть поводом для отсрочки мер по предотвращению деградации окружающей среды, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба. Существующий глобальный консенсус относительно ограничения антропогенного глобального потепления, так называемой «цели двух градусов», призванный смягчить тенденцию быстрого увеличения выбросов парниковых газов.

5. Внедрение передовых энергосберегающих и безотходных технологий производства позволит перейти к полноценному внедрению возобновляемых источников энергии, а также использование потенциала атомной энергетики для строительства адаптированных к арктическим условиям малых атомных станций для обеспечения безвредной добычи и использования арктических минеральных ресурсов.

6. Формирование значительного количества сетей особо охраняемых природных комплексов и акваторий, расположенных в морях полярного пояса

способны улучшить состояние уникальных природных ландшафтов Арктической зоны и обеспечить комплексный подход к совмещению использования природных ресурсов и сохранению хрупкого экологического баланса на северных территориях России. Выбор сети уникальных земельных участков открывает возможность резко сократить влияние экономических процессов, связанных с добычей и переработкой минеральных ресурсов Арктики, побережья и континентального шельфа Северного Ледовитого океана на природные комплексы, во многом обуславливающие жизнеспособность флоры и фауны Арктического региона.

7. Развитие танкерного флота, системы магистральных трубопроводов, расширение производства сжиженного природного газа, нефтеналивных терминалов и логистических путей, в том числе «Северный морской путь» и коридор «Север-Юг», позволят существенно увеличить и диверсифицировать поставки арктических энергетических ресурсов в Восточную и Южную Азию.

8. В целях комплексного правового регулирования отношений в сфере использования арктических энергетических ресурсов, следует на законодательном уровне, с учетом социально-экономических реалий и геополитической обстановки закрепить вопросы по мерам стимулирования деятельности в Арктике для соответствующих субъектов; технологические стандарты по добыче и транспортировке минеральных ресурсов; создание инфраструктуры для последовательного и устойчивого развития Арктики; поддержка инвестиционной деятельности; привлечение и подготовка профессиональных трудовых кадров; специальное налоговое законодательство; стимулирование демографии в Арктике.

9. Необходимость создания правовых механизмов при взаимодействии на внешних рынках, возникающих, в частности, по вопросам валюты платежа, ограничения банковских операций, роста протяженности маршрутов и стоимости фрахта, отказа от покупки сырья и иных вопросов, с которыми сталкиваются российские импортеры. Как представляется, указанные проблемы необходимо решать в рамках энергетического сотрудничества на

двустороннем уровне при заключении соглашений о партнерстве либо посредством интеграционных объединений БРИКС, ШОС и др.

10. Изменившаяся геополитическая реальность определила нецелесообразность участия России в Арктическом Совете, в связи с отказом соответствующих государств по сотрудничеству с РФ, а также с учетом того, что семь из восьми арктических государств являются членами НАТО (Швеция и Финляндия вступили в НАТО в 2023-24 гг.) и предпочитают осуществлять взаимодействие по арктическим вопросам посредством Северного Совета, на двустороннем и институциональном уровнях. Многие из арктических государств (в том числе и неарктические, члены ЕС) пересмотрели арктические стратегии и поставили цели осуществлять военно-политическую деятельность в Арктике, наряду с устойчивым развитием и защитой экологии. Этот факт обострил вопросы национальной безопасности России по защите своих суверенных интересов, в том числе в части добычи и транспортировки минеральных ресурсов Арктики.

11. Террористические акты на «Северных потоках» актуализировали вопрос о создании универсального правового механизма для расследования происшествий, связанных с преступлениями в отношении транснациональных энергетических объектов. Как представляется, такой документ необходимо принять в рамках ООН.

12. Сотрудничество РФ с Китаем и Индией в Арктике способствуют диверсификации поставок арктических энергетических ресурсов на мировые рынки; развитию и созданию новых маршрутов таких как Северный морской путь и Север-Юг; обмену техническими, производственными и коммерческими практиками в области разработки месторождений в Арктике и вокруг острова Сахалин; общие стандарты по защите окружающей среды и климатической повестке; трансграничное сотрудничество по снижению геополитической напряженности.

Введение

В настоящее время Арктика превращается в регион, геополитическое, геоэкономическое и геоэкологическое значение которого для международного сообщества постоянно растет из-за потепления климата и ускоряющегося таяния ледников; стремительно меняющейся международной обстановки в связи с формированием нового многополярного мира; укрепления интеграционных объединений таких как БРИКС, ШОС, ЕВРАЗЭС; создание и развитие транспортных и логистических путей транспортировки минеральных ресурсов. В этой связи приарктические государства и страны, для которых арктическая зона представляет стратегический интерес, стремятся принять во внимание особенности Арктики и сделать ее одним из центральных направлений своей политики. Не в последнюю очередь это связано с большим количеством энергетических ресурсов, залегающих в недрах Арктики.

В Арктике сосредоточены 13% мировых вероятных запасов нефти и 30% природного газа. Разведанные запасы нефти в регионе составляют 90 млрд баррелей, или 6% мировых. Это эквивалентно 52% запасов Канады, 110% запасов России, 340% запасов США и 1677% запасов Норвегии. Разведанные запасы природного газа в Арктике составляют 1669 трлн куб. футов, или 24% мировых разведанных запасов, что эквивалентно 99% запасов России, 500% запасов США, 2354% запасов Норвегии и 2736% запасов Канады. Более 80% запасов углеводородов находится на шельфе¹.

Геополитическое значение региона растет и глобальные проблемы, стоящие перед Арктикой, все больше выходят за рамки проблем стран, граничащих с Арктикой, поэтому требуют многоуровневого управления, поиска регионального сотрудничества и международных решений учитывая, что существует прямая связь между геополитикой и безопасностью Арктики.

¹ Кондратьев В.Б. Минеральные ресурсы и будущее Арктики. Горная промышленность. 2020;(1):87-96. DOI: [10.30686/1609-9192-2020-1-87-96](https://doi.org/10.30686/1609-9192-2020-1-87-96).

Арктика включает в себя Северный Ледовитый океан, который окружен континентами Европы, Северной Америки и Азии. Самые северные из них соединены через районы пролива Фрама Атлантического океана (Норвежское море, Гренландское море), залив Баффина, а также проливы Нареса и Берингов проливы, которые соединяются с Тихим океаном. В Арктику входят территории России и США (Аляска), Канады, Дании (автономная часть Гренландии), Норвегии (включая Шпицберген), Финляндии и Исландии. Около 10% из четырех миллионов человек, живущих сегодня в Арктике, принадлежат к одной из более чем 30 групп коренного населения Арктического региона.

Российская Федерация выступает за многостороннее сотрудничество по арктическим вопросам в Арктическом совете как единственном региональном и межправительственном органе принятия решений высокого уровня. Вместе с тем, Россия исходит из факта принадлежности к ее суверенным территориям и исключительной экономической зоне практически половины побережья и прибрежной территории региона (около 17 тыс. км²), на которой она осуществляет исключительную деятельность в вопросах политики и безопасности, научных исследований, защиты окружающей среды, энергетики и сырья, промышленности и технологии, транспорта, логистических путей и рыболовства. Согласно Морской доктрине РФ² к «жизненно важным районам (зонам) Мирового океана» «относятся ... территориальное море Российской Федерации, а также их дно, недра и воздушное пространство над ними». «Исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, включая континентальный шельф Российской Федерации за пределами 200-мильной исключительной экономической зоны Российской Федерации в Арктическом бассейне в границах, определенных в рекомендациях Комиссии по границам континентального шельфа в соответствии со статьей 76 Конвенции ООН по морскому праву; арктический

² Указ Президента Российской Федерации от 31.07.2022 № 512 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации».

бассейн, прилегающий к побережью Российской Федерации, включая акваторию Северного морского пути».

Арктика имеет огромный потенциал в части пополнения ресурсов углеводородов за счет ввода в эксплуатацию, прежде всего, шельфовых месторождений в регионе, многие из которых еще малоизучены³.

В современных условиях с учетом незаконных рестрикций в нефтегазовый сектор России, основная задача государства заключается в поисках решений по созданию условий для развития Арктической зоны Российской Федерации, адаптирование и актуализация нормативно-правовой базы для обеспечения технологической независимости в сфере геологического изучения и добычи нефти и газа, в условиях сложившейся геополитической ситуации, стимулирование инвестирования энергетических компаний в разработку новых технологий и оборудования, сотрудничество с интеграционными объединениями и дружественными государствами, заинтересованными в устойчивом и последовательном развитии Арктики.

Нормативно-правовой режим Арктики

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 г. N 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» утвержден документ, имеющий стратегическое значение и для развития нефтегазовой отрасли экономики на данной территории⁴.

Большой перечень положений, определенных в приведенном Указе, устанавливает необходимость комплексного правового регулирования. Это, в свою очередь, побуждает задуматься разработке концептуального видения

³ См.: Ромашева Н.В., Смирнова Н.Н., Львов В.В. Проблемы и перспективы освоения Арктических нефтегазовых ресурсов России, с.1-2//Электронный ресурс. Доступ: https://www.e-rej.ru/Articles/2018/Romasheva_Smirnova_Lvov.pdf Дата обращения: 24.10.2024.

⁴ Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. N 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» (п. 7 раздел II). Электронный ресурс. Доступ: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73606526/> Дата обращения: 24.10.2024.

основных параметров правовых регуляторов деятельности в Арктике, затрагивающих в том числе и сферу регулирования нефтегазового комплекса. Представляется логичным, что идея комплексного подхода к недропользованию в регионе должна получить воплощение в концепции системного правового регулирования освоения арктических месторождений. Данный подход способен учесть широко известные особенности хозяйствования в Арктической зоне Российской Федерации, такие как экстремальную природную среду, глобальные климатические изменения, чувствительность экологических систем к внешним воздействиям, рисковый характер хозяйствования и др.⁵

В концепции внешней политики российской Федерации от 31 марта 2023 года, повышение экологической устойчивости, снижение уровня угроз национальной безопасности в Арктике и др. задачи определены в качестве основополагающих для Российской Федерации. Стоит отметить, что вопросы развития Арктики являются вторыми по приоритету для государства после развития дружественных отношений с ближним зарубежьем и стоят выше развития стратегических отношений с Китайской Народной Республикой и Республикой Индия⁶.

Одним из ключевых законов, регулирующих правоотношения в сфере использования энергетических ресурсов Арктики является ФЗ N 2395-1 от 21 февраля 1992 г. «О недрах». Он определяет порядок взаимодействия при геологических исследованиях, изучении, пользования и проведения охранных мероприятий недр. Законом регулируются разрабатываемые технологии геологических исследований и извлечения трудных в добыче ресурсов,

⁵ См.: Капустин А.Я. «От фрагментации к комплексному регулированию. Право и освоение нефтегазовых ресурсов российской Арктики и континентального шельфа» опубликована в журнале «Neftegaz.RU» ([№5, Май 2020](#))

⁶ См. Статья 50 Концепции внешней политики Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 года №229. Электронный ресурс: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70811>

переработка оставшихся продуктов извлечения горнорудных богатств, а также производства по переработке⁷.

Регуляторная деятельность закона также распространяется на минеральные ресурсы, в т.ч. и специфические, подземные воды, включая полученные совместно с нефтью, газом и газовым конденсатом и другие⁸.

Целый ряд правоотношений, связанных с использованием арктических энергетических ресурсов, природопользованием и поддержанием экологической системы содержатся в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 01.01.2002 № 7-ФЗ⁹. Более детально соответствующие требования определены в «Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года»¹⁰.

В декабре 2018 года Президент России В.В.Путин подписал разработанный Правительством Федеральный закон о полномочиях госкорпорации «Росатом» в сфере развития и функционирования Северного морского пути и прилегающих территорий¹¹. Федеральным законом госкорпорация «Росатом» наделяется рядом полномочий в области государственного управления развитием и устойчивым функционированием Северного морского пути, а также инфраструктуры морских портов, расположенных на побережье акватории Северного морского пути. Среди большого перечня полномочий можно выделить, в частности, выдача заключений о наличии неразрывной связи объектов инфраструктуры морского порта, относящихся к недвижимому имуществу, и об обеспечении технологического процесса оказания услуг в морских портах, расположенных

⁷ Закон РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-I "О недрах" // Российская газета от 5 мая 1992 г. N 102.

⁸ См. Баттахов П.П. «Законодательное обеспечение развития арктической территории Российской Федерации». Аграрное и земельное право. 2022. №9. (213).

⁹ Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ. Электронный ресурс: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/

¹⁰ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года" (утв. Президентом РФ 30.04.2012). Электронный ресурс: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129117/

¹¹ В редакции Федерального закона от 27 декабря 2018 года №525-ФЗ.

на побережье акватории Северного морского пути, переданных подведомственным предприятиям; взаимодействие с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти по вопросам предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов; исполнение от имени Российской Федерации полномочий концедента в отношении объектов концессионного соглашения, расположенных на побережье акватории Северного морского пути; развитие и функционирование инфраструктуры морских портов, расположенных на побережье акватории Северного морского пути, в том числе предложений о создании таких морских портов, решений Минтранса России об открытии морских портов после завершения строительства объектов капитального строительства их инфраструктуры, обязательных постановлений в морских портах, строительства в зоне действия средств навигационной обстановки Северного морского пути¹².

- Федеральный закон «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» от 13.07.2020 №193-ФЗ. Документ определяет правовой режим, порядок осуществления предпринимательской деятельности и меры господдержки в Арктической зоне РФ. К органам управления данной зоной отнесены Минвостокразвития России и управляющая компания (Корпорация по развитию Дальнего Востока). Министерство сможет осуществлять нормативно-правовое регулирование и ряд других функций, а управляющая компания, в том числе, принимать заявки и заключать соглашения об осуществлении инвестиционной деятельности, вести реестр резидентов Арктической зоны¹³.

Большая роль в формировании законодательной базы в сфере использования арктических минеральных ресурсов принадлежат

¹² См. подробнее: Сайт правительства Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://government.ru/activities/selection/525/35391/>

¹³ См. подробнее: <https://actualcomment.ru/predprinimatelstvo-v-arktike-2008280651.html>

подзаконным актам, регламентирующим соответствующую деятельность на федеральном уровне. К ним можно отнести:

- Указ Президента РФ от 23.05.1996 «О создании промышленно-производственной базы по освоению углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики»¹⁴;

- распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 №207 «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹⁵. В указанном документе наряду с иными регионами значительное внимание уделено проблемам Арктики. В частности, в документе среди приоритетов указываются: инфраструктурное обеспечение развития минерально-сырьевых центров; модернизация и развитие морских портов, обеспечивающих функционирование Северного морского пути; решение экологических проблем и рациональное использование природных ресурсов Арктической зоны РФ;

- Федеральная целевая программа создания высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа, и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики «Шельф»¹⁶;

- Распоряжение Правительства РФ от 13.05.2023 «О сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике»¹⁷;

- Справка о Комплексном проекте развития Северного морского пути¹⁸
Комплексным проектом предусмотрены меры по навигационно-гидрографическому и гидрометеорологическому обеспечению судоходства в

¹⁴ О создании промышленно-производственной базы по освоению углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 765 // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2664.

¹⁵ См. Правовая база «Консультант Плюс».

¹⁶ Федеральная целевая программа создания высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики «Шельф» // Приказ Минтопэнерго России от 10 февраля 1997 г. № 43.

¹⁷ О сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике. Распоряжение Правительства РФ от 13 мая 2013 г. № 769-р // СЗ РФ. 2013. № 20. Ст. 2552.

¹⁸ Разработан во исполнение пп. 24 п.1 перечня поручений Президента России по реализации Послания Федеральному собранию (№Пр-2821 от 5 декабря 2014 года). Документ не опубликован, так как содержит сведения ограниченного доступа.

акватории Северного морского пути, по аварийно-спасательному обеспечению судоходства, по развитию морских портов, по обеспечению вопросов обороны в акватории Северного морского пути, а также по разработке и строительству морской техники, систем и средств;

- О новой редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» Госпрограмма включает три подпрограммы: «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации», «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике», «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктической зоны Российской Федерации». (В предыдущей редакции в госпрограмме была одна подпрограмма – «Координация деятельности органов государственной власти в сфере социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации».)

Определены задачи госпрограммы:

- повышение качества жизни и защищённости населения на территории Арктической зоны;
- создание условий для развития Северного морского пути в качестве национальной транспортной магистрали России в Арктике и развитие системы гидрометеорологического обеспечения мореплавания в его акватории;
- развитие науки, технологий и повышение эффективности использования ресурсной базы Арктической зоны и континентального шельфа Российской Федерации в Арктике;
- повышение эффективности государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны.

Второй этап госпрограммы – 2018–2020 годы. На втором этапе планируется реализация пилотных проектов по формированию опорных зон развития, введение в эксплуатацию ледостойкой самодвижущейся платформы «Северный полюс», создание современной высокотехнологичной судостроительной верфи в Республике Саха (Якутия). Финансирование госпрограммы на втором этапе планируется в объёме около 12 млрд рублей.

На третьем этапе (2021–2025 годы), в частности, предусматривается формирование и обеспечение функционирования опорных зон развития; создание опережающего научно-технического задела и технологий для производства перспективной техники и развития электронной компонентной базы для решения задач в области социально-экономического развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности; техническое обеспечение специализированными судами государственного экологического морского надзора; принятие решения по дальнейшему обращению с наиболее опасными затопленными ядерно и радиационно опасными объектами и радиационными отходами; создание радиоэлектронного оборудования для решения задач по социально-экономическому развитию Арктической зоны; ввод в эксплуатацию модернизированной автоматизированной ледо-информационной системы «Север»; организация производства конкурентоспособной высокотехнологичной продукции для нужд геологоразведки, добычи и переработки минерального сырья в Арктической зоне.

Реализация госпрограммы позволит создать условия для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны, достижения стратегических интересов и обеспечения национальной безопасности России в Арктике¹⁹.

¹⁹ Постановление от 31 августа 2017 года №1064. Срок реализации госпрограммы продлён до 2025 года. Реализация госпрограммы позволит создать условия для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны, достижения стратегических интересов и обеспечения национальной безопасности России в Арктике. Электронный ресурс: <http://government.ru/docs/29164/>

- в августе 2022 года Председатель Правительства РФ утвердил план развития Северного морского пути до 2035 года. Всего в плане – более 150 мероприятий. В их числе – строительство терминала сжиженного природного газа и газового конденсата «Утренний», нефтеналивного терминала «Бухта Север», угольного терминала «Енисей». Кроме того, план предусматривает строительство береговых и гидротехнических сооружений для обеспечения Баимского месторождения, создание морских перегрузочных комплексов сжиженного природного газа в Камчатском крае и Мурманской области, порта-хаба для организации транзитных перевозок во Владивостоке.

Планируется строительство транспортно-логистического узла в морском порту Корсаков на Сахалине, развитие Мурманского и Архангельского транспортных узлов, строительство баз бункеровки и технического обслуживания в портах Тикси и Диксон.

Отдельный раздел плана посвящён созданию судов ледокольного флота, в том числе головного ледокола проекта «Лидер», и развитию арктических судостроительных и судоремонтных производственных мощностей.

Кроме этого, предусмотрены мероприятия по строительству аварийно-спасательного флота из 46 судов, оснащению арктических комплексных аварийно-спасательных центров МЧС вертолётами. Также будет создана арктическая спутниковая группировка, которая обеспечит гидрометеорологическое и навигационное сопровождение судоходства и позволит оценивать изменения климата. Общий объём финансирования мероприятий плана – почти 1,8 трлн рублей²⁰.

- Постановление о федеральной государственной информационной системе мониторинга северного завоза. С помощью новой системы предполагается обеспечить централизованное планирование северного завоза и своевременно выявлять риски сбоя поставок тех или иных грузов. Кроме

²⁰ Распоряжение от 1 августа 2022 года №2115-р. Электронный ресурс. <http://government.ru/news/46171/>

того, ФГИС поможет построить оптимальные по продолжительности и стоимости логистические маршруты доставки важных товаров. Ещё одна функция будущего ресурса – обеспечение специальной маркировки грузов северного завоза. Также система позволит автоматизировать сбор статистической информации.

Новый электронный ресурс будет интегрирован с единой информационной системой в сфере закупок, государственной информационной системой электронных перевозочных документов, единой системой мониторинга перевалки грузов в морских портах, системой государственного портового контроля и рядом других цифровых платформ. Планируется, что ФГИС мониторинга северного завоза будет вводиться в эксплуатацию поэтапно в течение 2024–2026 годов²¹.

Выводы и предложения

Обзор нормативно-правовой базы по Арктике дает основание сделать вывод, что соответствующая территория имеет специальный дифференцированный правовой статус по отношению к иным регионам России, как с точки зрения климатических условий, специальных требований по защите труда, наличия больших залежей природных ресурсов, разведки, добычи и транспортировки минеральных ресурсов, так и с точки зрения обострившейся международной обстановки. В этой связи назрела необходимость гармонизации законодательства, принятие единого комплексного документа (на уровне федерального закона) и применение системного подхода при разработке и принятии конкретных правовых актов, охватывающих различные стороны деятельности хозяйствующих субъектов. Эта позиция, в определенной степени, соответствует предложениям,

²¹ Постановление от 19 марта 2024 года № 331.

высказанным в доктрине со стороны ряда экспертов²². Комплексное регулирование законодательства об Арктике вызвана необходимостью систематизировать многочисленные акты федерального уровня, подзаконные акты министерств и ведомств, а также законодательство субъектов федерации, различных компаний и организаций, которые зачастую дублируют, не устраняют разрозненность, множественность, пробельность и противоречия правовых норм, регламентирующих вопросы Арктики. Вместе с тем, стоит отметить, что отраслевой подход доминирует и в законодательствах иных приарктических государств (Северная стратегия Канады 2009 г.; Стратегия Швеции в Арктике 2011 г.; Стратегия Финляндии в Арктике 2013 г.).

Как представляется, на сегодняшний день, с учетом вышеперечисленных обстоятельств необходима адаптация к современным реалиям и публично-правовое регулирование следующих вопросов:

- четкое терминологическое определение Арктики (в различных нормативных актах можно встретить термины: «Арктическая зона», «Арктический сектор», «Российская Арктика»). В законодательстве РФ отсутствует определение термина «зона» применительно к административно-территориальным единицам либо субъектам федерации. Более того, огромное пространство (около 5 млн км.2), на котором проживает около 3 млн человек, и где расположены значительные природные богатства требуют четкого законодательного подхода применительно к определению и правовому статусу. Как представляется, наиболее точным термином, определяющим и охватывающим сухопутные и морские пространства, относящиеся к рассматриваемому региону, является термин – «Российская Арктика»²³.

²² Арктическое право: концепция развития / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2014.

²³ Понятие «Арктическая зона Российской Федерации» было установлено решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 года.

- перечень административно-территориальных единиц, входящих в Российскую Арктику. Тут следует исходить из принадлежности сухопутных территорий и регионов, имеющих выход к морским пространствам Арктики.

В этой связи нельзя не согласиться с позицией Ю.Ф.Лукина, который относит к Российской Арктике — внутренние морские территориальные воды, исключительные экономические зоны акваторий Баренцева, Белого, Карского, Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского морей, континентальный шельф, определяемый в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву, акватория Северного морского пути как исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация Российской Федерации; все как открытые здесь, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане; сухопутные северные территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на побережье северных морей, имеющих выходы к акватории Северного Ледовитого океана, обеспечивающие безопасность российского государства; воздушное пространство»²⁴.

- требования по соблюдению экологических стандартов, учитывая, что Арктика особенно страдает от последствий изменения климата и ухудшения биоразнообразия, включая повышение температуры, изменения состояния ледяных поверхностей, лесных пожаров, повышения уровня моря, изменение погодных условий, резкого снижения биоразнообразия и оттаивания почв вечной мерзлоты, что не только влияет на всю планету, но и представляет риск для местной инфраструктуры; учитывая, что местные стратегии адаптации и защита арктической экосистемы не могут решаться отдельно от глобальных рамок защиты климата. Принцип предосторожности заслуживает особого внимания, особенно в Арктике. Согласно принципу предосторожности, отсутствие полной научной уверенности не должно быть поводом для

²⁴ Ю.Ф.Лукин. «Новая Архангельская летопись: монография» (2015, 2-е изд.). С. 27.

отсрочки мер по предотвращению деградации окружающей среды, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба.

Существует глобальный консенсус относительно ограничения антропогенного глобального потепления, так называемой «цели двух градусов»²⁵. Однако смягчить тенденцию быстрого увеличения выбросов парниковых газов пока не удалось. Последствия изменения климата в Арктике уже драматичны: Арктический регион в настоящее время нагревается в два раза быстрее, чем в других регионах мира в среднем по миру. Этому также способствует таяние морского льда, поскольку его сжимающаяся поверхность отражает меньше солнечной радиации. Поступления выбросов сажи («черного углерода») также способствуют таянию льда. Именно здесь изменение климата становится заметным раньше и наиболее явно (Арктика как «система раннего предупреждения»)²⁶. Согласно модельным расчетам, примерно через 20–30 лет Северный Ледовитый океан в летние месяцы будет практически свободен ото льда и, следовательно, станет более судоходным. Система атмосферных потоков над северным полушарием уже меняется и влияет на погоду в Северной Европе. Согласно данным «Российского географического общества» на сентябрь 2024 года в районе острова Ева-Лив архипелага Земля Франца-Иосифа растаял остров, именуемый остров Месяцева, площадь которого на момент его образования (1995 г.) в результате таяния ледника составлял 53 Га²⁷.

Быстрое таяние льдов означает, что доступ к запасам сырья Арктики уже близок. Это несет с собой большие экономические возможности, но также и значительные риски для окружающей среды и природы. Считается, что от 20 до 30% неразведанных мировых запасов ископаемого топлива, такого как

²⁵ «Цель двух градусов» была принята на саммите ООН в Копенгагене в 2009 году в рамках Конференции ООН по изменению климата (COP 15).

²⁶ Рубинштейн К.Г., Ширяев М.В., Елисеев Г.В., Игнатов Р.Ю. Первые оценки качества работы систем раннего предупреждения о метеорологических угрозах для Мурманской области // Арктика: экология и экономика. — 2014 — №4(16). — С. 77-85.

²⁷ См. Сайт Российского географического общества. <https://rgo.ru/activity/redaction/news/42-10-24/>

нефть и природный газ, находятся к северу от Полярного круга. Есть также металлы, такие как медь, никель или цинк и редкоземельные элементы. Долгосрочное, стабильное и экологически безопасное энергоснабжение имеет большое значение для промышленности и потребителей России, равно как и устойчивое снабжение сырьем.

Особое внимание следует уделить правовым аспектам регулирования хозяйственной деятельности, в части внедрения передовых энергосберегающих и безотходных технологий производства. Этот процесс позволит перейти к полноценному внедрению возобновляемых источников энергии, а также использование потенциала атомной энергетики для строительства адаптированных к арктическим условиям малых атомных станций;

- развитие танкерного флота, трубопроводов и логистических путей, в том числе «Северный морской путь» и коридор «Север-Юг». С учетом сложившихся геополитических реалий основным направлением поставок нефти, в настоящее время, осуществляется по Севморпути в направлении Азии. Существенное увеличение поставок может быть обеспечен за счет строительства нефтепровода «Балтийская трубопроводная система – Кольский полуостров» и нефтеналивного терминала. Строительство этой системы позволило бы обеспечить бесперебойную поставку нефти в течение круглого года в Азию создав альтернативу Северному морскому пути, испытывающего сложности для прохождения нефтеналивных судов в зимнее время.

Экспорт газа на поставку трубопроводного газа в Азию не компенсируют выпавшие объемы после наложения санкций на российский рынок газа и подрыва трубопровода «Северный поток-2», что создает необходимость расширения производства сжиженного природного газа из добываемого в Арктике газа для трубопроводных систем. Развитие производства по сжижению газа в Арктике и выход к системе магистральных газопроводов позволил бы компенсировать объемы, ранее поставляемые на европейский рынок посредством подключения к газопроводу «Сила Сибири-

2» и иных магистральных газопроводов. В этой связи вновь актуализируется вопрос о принятии ФЗ «О магистральном трубопроводном транспорте»²⁸.

- формирование значительного количества сетей особо охраняемых природных комплексов и акваторий, расположенных в морях полярного пояса Российской Федерации. Это может существенно улучшить состояние уникальных природных ландшафтов Арктической зоны и обеспечить комплексный подход к совмещению использования природных ресурсов и сохранению хрупкого экологического баланса на северных территориях России. Выбор сети уникальных земельных участков открывает возможность резко сократить влияние экономических процессов, связанных с добычей и переработкой минеральных ресурсов Арктики побережья и континентального шельфа Северного Ледовитого океана на природные комплексы, во многом обуславливающие жизнеспособность флоры и фауны Арктического региона²⁹;

- необходимость создания правовых механизмов при взаимодействии на внешних рынках, возникающих, в частности, по вопросам валюты платежа, ограничения банковских операций, роста протяженности маршрутов и стоимости фрахта, отказа от покупки сырья и иных вопросов, с которыми сталкиваются российские импортеры. Как представляется, указанные проблемы необходимо решать в рамках энергетического сотрудничества на двустороннем уровне при заключении соглашений о партнерстве либо посредством интеграционных объединений БРИКС, ШОС и др. Среди иных предложений для комплексного правового регулирования отношений в сфере использования Арктических энергетических ресурсов, следует на законодательном уровне, с учетом социально-экономических реалий и геополитической обстановки решить вопросы по мерам стимулирования деятельности в Арктике для соответствующих субъектов; технологические

²⁸ Проект закона находится на стадии обсуждения различными ведомствами, начиная с 2007 года.

²⁹ Didenko N, Rudenko D and Skripnuk D 2015 Environmental security issues in the Russian Arctic Conf. Proc. of Int. Mult. Sc. GeoConf. Surveying Geology and Mining Ecology Management SGEM 3 pp 267-274

стандарты по добыче и транспортировке минеральных ресурсов; создание инфраструктуры для последовательного и устойчивого развития Арктики; поддержка инвестиционной деятельности; привлечение и подготовка профессиональных трудовых кадров; специальное налоговое законодательство; стимулирование демографии в Арктике.

- защита прав малочисленных и коренных народов, проживающих в Арктике. Поддержка традиционных форм ведения сельского хозяйства и рыболовства должна стать основной для сохранения уникальных этносов и народов, проживающих в этих регионах и весомым вкладом в обеспечение продовольственной безопасности региона. Вместе с тем необходима модернизация законов о коренных малочисленных народах. Следует актуализировать Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»³⁰;

- комплексные вопросы безопасности объектов нефтегазового комплекса в Арктике и защита национальных интересов. После вступления в НАТО в 2023-2024 гг. двух государств Арктического совета – Финляндии и Швеции, 7 из 8 стран Арктического совета (кроме РФ) стали членами НАТО. Этот факт обострил вопросы национальной безопасности России по защите своих суверенных интересов, в том числе в части добычи и транспортировки минеральных ресурсов Арктики. Документы, принимаемые в рамках ЕС, в последнее время свидетельствуют о нацеленности ЕС на усиление своего участия в Арктике через свои институциональные органы³¹. Это

³⁰ См. Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск II. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин и др.; отв. ред. В.П. Емельянцева, Е.А. Галиновская. М.: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, М., Салехард; ИД «Юриспруденция», 2015. С.19.

³¹ См. Резолюция Европейского парламента от 7 октября 2021 г. по Арктике: возможности, проблемы и вопросы безопасности. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0413_DE.html; Dolata P. (2020) A Balanced Arctic Policy for the EU. Policy Department

обстоятельство обусловлено тем, что три из восьми арктических государств - Королевство Дания (включая Гренландию и Фарерские острова), Швеция и Финляндия - являются членами Европейского Союза. Начиная с 2022 года Арктический совет осуществлял ограниченную работу над проектами, не предполагающими участия России, в связи с чем, Россия приостановила выплаты взносов в эту организацию посчитав ее деятельность политизированной. В июне 2024 года США опубликовала новую «Арктическую стратегию – 2024», в которой указала на необходимость присутствия американских войск в Арктике, в связи «изменившейся геополитической ситуацией»³². В начале октября 2024 года МИД Канады выступила с заявлением о создании коалиции по вопросам безопасности в Арктике без участия РФ³³. В конце октября 2024 г. в Рейкьявике прошла сессия Северного совета³⁴, посвященная конфликту на Украине и вопросам безопасности в Арктике. Мероприятие носило откровенно антироссийский характер с призывами глав правительств европейских государств углубить военное сотрудничество с целью противодействия России. Рестрикции в отношении нефтегазового сектора России, в частности проекта «Арктик СПГ 2», «Варандей», «Приразломная», «Новопортовское», «Восток ойл» являются лишним подтверждением тому. Таким образом риск глобального противостояния в Арктике не является абстрактным, а носит вполне реальную угрозу, в связи с чем соответствующим органам государственной власти

for External Relations. PE 603.498, European Parliament, Brussels, Netherlands. 50 p. DOI: 10.2861/42779

³² См. Официальный сайт Государственного департамента по обороне США (Пентагон). «Арктическая стратегия-2024». <https://media.defense.gov/2024/Jul/22/2003507411/-1/-1/0/DOD-ARCTIC-STRATEGY-2024.PDF>

³³ См. Arctic Allies to Form Security Group to Counter Russia, China. Электронный ресурс. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-10-02/arctic-allies-to-form-security-group-to-counter-russia-china>

³⁴ Северный совет - международная организация, основанная в 1952 г., включающая 8 государств и автономных областей. Россия не является участницей организации. Сайт: <https://www.norden.org/en>

необходимо принять меры для противодействия обозначенным угрозам в рамках и на основе норм национального и международного права.

Отдельного внимания заслуживают вопросы обеспечения безопасности магистральных трубопроводов, находящихся на территории государства экспортера, на транзитной территории, расположенных на континентальном шельфе и проходящих по дну морских пространств в открытом море. Террористические акты на «Северных потоках» и блокировка терминала нефтепровода «Дружба», проходящего по территории Украины и обеспечивающий некоторые европейские государства в г. Суджа Курской области обнажили проблемы отсутствия единого правового механизма расследования подобного рода актов.

Сотрудничество по использованию энергетических ресурсов Арктики с неарктическими государствами

Как известно, Российская Федерация до 2022 года активно развивала отношения по добыче и использованию арктических энергетических ресурсов преимущественно с европейскими странами. Отношения носили многовекторный характер: от защиты климата и устойчивого развития до совместной разработки нефтегазовых месторождений, обмена технологиями, транспортировки энергоресурсов и пр. После наложения санкций со стороны европейских государств на нефтегазовый сектор России, начали постепенно меняться и подходы в построении арктической стратегии тех или иных государств.

Небезынтересна эволюция арктической стратегии Германии и Европейского Союза, в основе которой лежат три основных фактора: степень проникновения в регион, международно-правовые сдвиги, а также внутривосточная дискуссия³⁵. В основе германской политики в отношении

³⁵ См. Попов И.Д., Подоплекин А.О. Эволюция арктической стратегии Германии. Современная Европа. 2023, №1, с. 34-45

Арктики лежат «Руководящие принципы в Арктике - 2019». Основными положениями этого документа являются:

- защита климата и окружающей среды; «экологическая совместимость» при использовании Северного морского пути и развития северного туризма; свобода судоходства; перспективы добычи и поставок арктической нефти и газа. Отдельное внимание было уделено принципу «загрязнитель платит»³⁶.

За счет нормативного закрепления соответствующих принципов Германия и ЕС, как представляется, стараются усилить и расширить свое участие в политике региона. Вместе с тем, наблюдается тенденция на расширение военного присутствия Германии в Арктике совместно с Европейским союзом и НАТО, и иными неарктическими государствами. Арктическая стратегия Европейской Комиссии 2021 г.³⁷ во многом дублирует Руководящие принципы ФРГ. Более того, ЕС в своей арктической политике выступает в качестве самостоятельной геополитической единицы, независимой от Арктического Совета³⁸.

В Китайской Народной Республике в 2018 г. была принята «Белая книга», определяющая всеобъемлющее стратегическое присутствие в Арктике, в связи с тем, что «Китай является важным заинтересованным лицом в арктических вопросах»³⁹. В документе определены основные принципы реализации права на участие в делах Арктики, основанных на нормах применимого международного права, с уважением суверенитета и юрисдикции прибрежных государств. Особо подчеркивается, что Китая не

³⁶ Deutscher Bundestag. Drucksache 19/19084: Aktivitäten der Bundeswehr in der Arktis: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Christine Bucholz, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. 15.06.2020. P. 2. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/199/1919973.pdf> (дата обращения: 03.11.2024).

³⁷ См. A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v7.pdf

³⁸ Тимошенко Д.С. (2021) Арктическая стратегия Еврокомиссии: вызов для России или мера вынужденной интеграции? Аналитические записки Института Европы РАН. № 32. С. 32–39. DOI: 10.15211/analytics43220213239

³⁹ См. Белая книга «Арктическая политика Китая» (2018). Электронный ресурс: https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm

ведет агрессивную арктическую политику, а процессы происходящие в Арктике влияют на международное сообщество в целом.

После строительства в 2004 г. арктической станции «Хуанхе» на архипелаге Шпицберген и успешных научных экспедиций в Северном Ледовитом океане (начиная с 1999 г.), ряд западных стран стали рассматривать Китай как недружественное государство, стремящееся подорвать «сложившийся в Арктике порядок, основанный на правилах»⁴⁰. Тем не менее это не мешает Китаю играть, в достаточной степени, видную роль в реализации своей арктической стратегии. Прежде всего это связано с возрастающей ролью Китая в импорте российских энергетических ресурсов с арктического шельфа, как посредством поставок по магистральным трубопроводам, так и через Северный морской путь. Более того, Китай является важнейшим торговым партнером Аляски. Ежегодный торговый оборот между Китаем и штатом Аляска составляет до 1,5 млрд долларов США в год⁴¹.

Еще одним значимым компонентом заинтересованности КНР в развитии Арктики, северного флота и новых транспортно-логистических маршрутов является зависимость Китая от перевозки основной части морских товаров и грузов через узкий Малаккский пролив для дальнейшего выхода в Индийский океан, сопряженный проходом через территориальное море и исключительную экономическую зону Малайзии, Индонезии и Сингапура.

Среди государств, активно наращивающих присутствие в Арктике, можно выделить Республику Индия. В марте 2022 года была опубликована

⁴⁰ См. Lackenbauer P. W., Manicom J. East Asia-Arctic Relations: Boundary, Security and International Politics. Canada's Northern Strategy and East Asian Interests in the Arctic // CIGI. 2013. № 5.

⁴¹ Bowman L., Qingchao X. China in the Arctic. Policies, Strategies, and Opportunities for Alaska. University of Alaska Fairbanks. 2020. Электронный ресурс: https://www.uaf.edu/caps/our-work/Bowman%20and%20Xu_2020_China%20in%20the%20Arctic_Final18Feb2020.pdf Дата обращения – 05 ноября 2024 г.

«Арктическая политика Индии: создание партнерства для устойчивого развития»⁴². Основными направлениями деятельности Индии в Арктике являются: развитие отношений с арктическими государствами, научные исследования, сотрудничество по вопросам устойчивого развития и климата. При Министерстве наук о Земле функционирует Национальный центр полярных и океанических исследований Индии, осуществляющий научно-исследовательскую деятельность в Арктике, в том числе с геологоразведкой уникальных арктических минеральных ресурсов. Наряду со статусом наблюдателя в Арктическом Совете, Индия является активной участницей Научно-исследовательского комитета Нью-Олесунн (*NySMaC*), Университета Арктики (*UArctic*), Азиатского форума по полярным наукам (*AFoPS*) и Экспертной группы по черному углероду и метану (*Arctic Council's Expert Group on Black Carbon and Methane*). Национальный центр полярных и океанических исследований представляет Индию в Международном арктическом научном совете (*IASC*). Индия активно сотрудничает с Российской Федерацией по вопросам совместной добычи и использования арктических энергетических ресурсов, участвуя в таких проектах как: «Сахалин-1», «Ванкорнефть» и «Таас-Юрях Нефтегазодобыча». В 2001 г. индийская корпорация нефти и природного газа (*ONGC Videsh*) приобрела 20% долю оператора «Сахалин-1». В 2017 г. «Газпром нефть» и индийская *ONGC Videsh* подписали рамочное соглашение о сотрудничестве на арктическом шельфе, в котором также рассматриваются возможности разведки Долгинского месторождения в Печорском море. Другая российская государственная компания, «Роснефть», также подписала меморандум о взаимопонимании с индийской *OVL* (дочерняя структура корпорации *ONGC*) о разработке арктических нефтегазовых проектов. В рамках этих соглашений Россия и Индия будут обмениваться

⁴² См. India's Arctic Policy: Building a partnership for sustainable development. Электронный ресурс: https://www.moes.gov.in/sites/default/files/2022-05/India_Arctic_Policy_2022.pdf Дата обращения – 05 ноября 2024 г.

техническими, производственными и коммерческими практиками в области разработки месторождений в Арктике и вокруг острова Сахалин⁴³.

Таким образом, в связи с временной приостановкой деятельности Арктического Совета в полном составе, милитаризацией и откровенно недружественной политикой западных государств в отношении Российской Федерации, угрожающее и несущие риск национальной безопасности страны в конкретном регионе мира, сотрудничество в арктической зоне на двусторонней и многосторонней основе с новыми акторами арктической деятельности, ставящими цель последовательное, взаимовыгодное и равное партнерство, приобретают новые очертания. Как представляется, развитие отношений с неарктическими государствами в вопросах использования арктических минеральных ресурсов и устойчивого развития всего региона будут развиваться и в дальнейшем. Основные принципы деятельности с неарктическими государствами должны быть основаны на уважении к суверенитету, территориальной целостности, приверженности международному праву, устойчивому развитию, защите малочисленных и коренных народов, окружающей среды, биологического разнообразия и др. аспектов. С точки зрения международного сотрудничества должна быть сплоченность и трансграничное сотрудничество для снижения геополитической напряженности, учитывая, что Россия, как глобальный игрок, всегда демонстрировала свою приверженность мирной, экологической, кооперативной, устойчивой и процветающей Арктике и стремится обеспечить устойчивое будущее для людей, живущих в Арктике.

⁴³ См. Бродт Л. Активизация азиатских стран в Арктике. Российско-индийское сотрудничество в регионе. / Российский совет по международным делам. <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/arcticpolicy/aktivizatsiya-aziatskikh-stran-v-arktike-i-rossiysko-indiyskoe-sotrudnichestvo-v-regione/#:~:text=Ключевыми%20элементами%20индийской%20политики%20в,климата%20и%20охраны%20окружающей%20среды>. Дата обращения – 05 ноября 2024 г.