

УДК [341:622.2](98)(045)

DOI: 10.17238/issn2221-2698.2018.30.40

Подходы зарубежных стран к правовому регулированию разработки нефтегазовых ресурсов на шельфе Арктики *

© **ТОДОРОВ Андрей Андреевич**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник

E-mail: atodorov85@gmail.com

Российский институт стратегических исследований, Москва, Россия

Аннотация. В работе рассмотрены подходы США, Канады, Гренландии, Норвегии, Исландии к правовому регулированию деятельности компаний по разведке и добыче нефти и газа на шельфе Арктики. На основе анализа законодательных особенностей в каждом государстве выявлены общие характеристики, а также отличия в правовых подходах. Критериями для сравнения послужили проработанность правовой базы, правовая гибкость предписаний, разделение функций по регулированию разработки недр на шельфе и контролю государственных органов. Автор пришёл к выводу, что если в Исландии и Гренландии правовая база в исследуемой сфере находится на стадии разработки и опирается на международные стандарты, то Норвегия, напротив, является примером страны с проработанным законодательством, обеспечивающим ей мировое лидерство в нефтегазовой отрасли. США и Канада имеют разветвлённую систему регулирования деятельности нефтегазовых компаний на шельфе Арктики, которая, однако, характеризуется наличием жёстких стандартов, что способствовало оттоку частных операторов с арктического шельфа.

Ключевые слова: Арктика, добыча нефти и газа, национальное законодательство, арктический шельф.

Approaches of foreign countries to legal regulation of the oil and gas development on the Arctic continental shelf

© **Andrey A. TODOROV**, Cand. Sci. (Law), Senior Researcher

E-mail: atodorov85@gmail.com

Russian Institute for Strategic Studies, Moscow, Russia

Abstract. The article studies the legal approaches of the USA, Canada, Greenland, Norway and Iceland towards regulation of the oil and gas drilling on the Arctic shelf. Similarities and differences in the legislation are highlighted on the basis of analyzing the legal provisions of each state. The criteria for the comparative analysis are the extent of legislation development, flexibility of provisions, division of regulative and control functions among the state bodies, etc. The author concludes that while legislation of Iceland and Greenland is only on its way to a final drafting and mainly refers to international standards, Norway, on the contrary, is an example of a state with well-developed legislation enabling it to be one of the leaders in oil and gas industry. Though the USA and Canada have elaborated system of regulation of oil and gas companies' activities on the Arctic shelf. Both are notable for strict provisions, that contributed to the outflow of private operators from the Arctic shelf.

Keywords: the Arctic, oil and gas activity, national legislation, the USA, Canada, Norway, Iceland, Greenland.

* Для цитирования:

Тодоров А.А. Подходы зарубежных стран к правовому регулированию разработки нефтегазовых ресурсов на шельфе Арктики // Арктика и Север. 2018. № 30. С. 40–59. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2018.30.40

For citation:

Todorov A.A. Approaches of foreign countries to legal regulation of the oil and gas development on the Arctic continental shelf. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2018, no. 30, pp. 40–59. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2018.30.40

Введение

Уменьшение ледового покрова Арктики открывает перед прибрежными государствами значительные перспективы расширения экономической деятельности в регионе. Это касается добычи морских биоресурсов, развития транспортного потенциала и, безусловно, освоения месторождений нефти и газа. Разработка месторождений Севера связана не только с тяжёлыми климатическими условиями, что является серьёзным вызовом для компаний, проявляющих активность в регионе, но и с угрозой нанесения вреда уязвимой окружающей среде и традиционному укладу жизни коренных жителей.

Как показывают резолютивные заключения арктических форумов на высшем уровне, власти прибрежных государств стремятся найти баланс между извлечением экономических преимуществ, которые им даёт выход к акваториям Северного Ледовитого океана, и необходимостью минимизировать негативные эффекты антропогенного воздействия на экосистемы Арктики, то есть добиться устойчивого экономического развития региона. Для достижения этой цели требуется, прежде всего, наличие проработанной нормативно-правовой базы как на национальном, так и на международном уровнях. Рассмотрим законодательство ряда зарубежных государств, имеющих выход к арктическим водам, в области разработки нефтегазовых ресурсов Арктики, а также системы их государственных органов по надзору за данной деятельностью.

США: территория императивных норм

США является одним из лидеров по добыче нефти на арктическом шельфе. Наиболее разведанным нефтегазоносным бассейном Арктики считается Северный склон Аляски, единственного арктического штата страны. Углеводородные шельфовые запасы Арктики в США находятся в недрах двух морей: в море Бофорта и Чукотском море. В 1968 г. у берегов Аляски было открыто крупнейшее в Северной Америке нефтяное месторождение *Prudhoe Bay*. В настоящее время на арктическом континентальном шельфе США ведётся добыча нефти в море Бофорта. Все морские нефтяные проекты расположены не дальше 10 миль от побережья [1, Паничкин И.В., с. 167].

В связи со снижением цен на нефть и отсутствием положительных результатов разведочного бурения в 2015–2016 гг. ряд компаний, работавших на шельфе Аляски, объявил о приостановке дальнейшей деятельности в этом регионе¹. Во многом учитывая это обстоятельство, в декабре 2016 г. президент США сделал заявление, поддержанное властями Канады и ставшее большой неожиданностью для общественности обеих стран. Согласно документу², США закрывают возможность получения лицензий на бурение на значительных площадях акваторий Чукотского моря и моря Бофорта. Принимая такое решение, Б. Обама

¹ Shell abandons Alaska Arctic drilling. URL: <https://www.theguardian.com/business/2015/sep/28/shell-ceases-alaska-arctic-drilling-exploratory-well-oil-gas-disappoints> (дата обращения: 20.02.2018).

² United States-Canada Joint Arctic Leaders' Statement. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/20/united-states-canada-joint-arctic-leaders-statement> (дата обращения: 20.02.2018).

воспользовался положениями закона о внешнем континентальном шельфе 1953 г., наделяющими Президента США полномочиями по изъятию того или иного района из подлежащего распределению общего фонда шельфа. При этом запрет не коснулся действующих проектов по добыче нефти в море Бофорта (на рис. 1 отмечены коричневым), а также акваторий, находящихся в ведении штата Аляска.

В силу того, что разведка шельфовых месторождений потенциально связана с риском нанесения вреда окружающей среде, эта деятельность находится под строгим контролем государственных органов США. При этом правовые нормы, относящиеся к работам на шельфе Аляски, в целом не отличаются от общей национальной законодательной базы нефтегазовой деятельности.

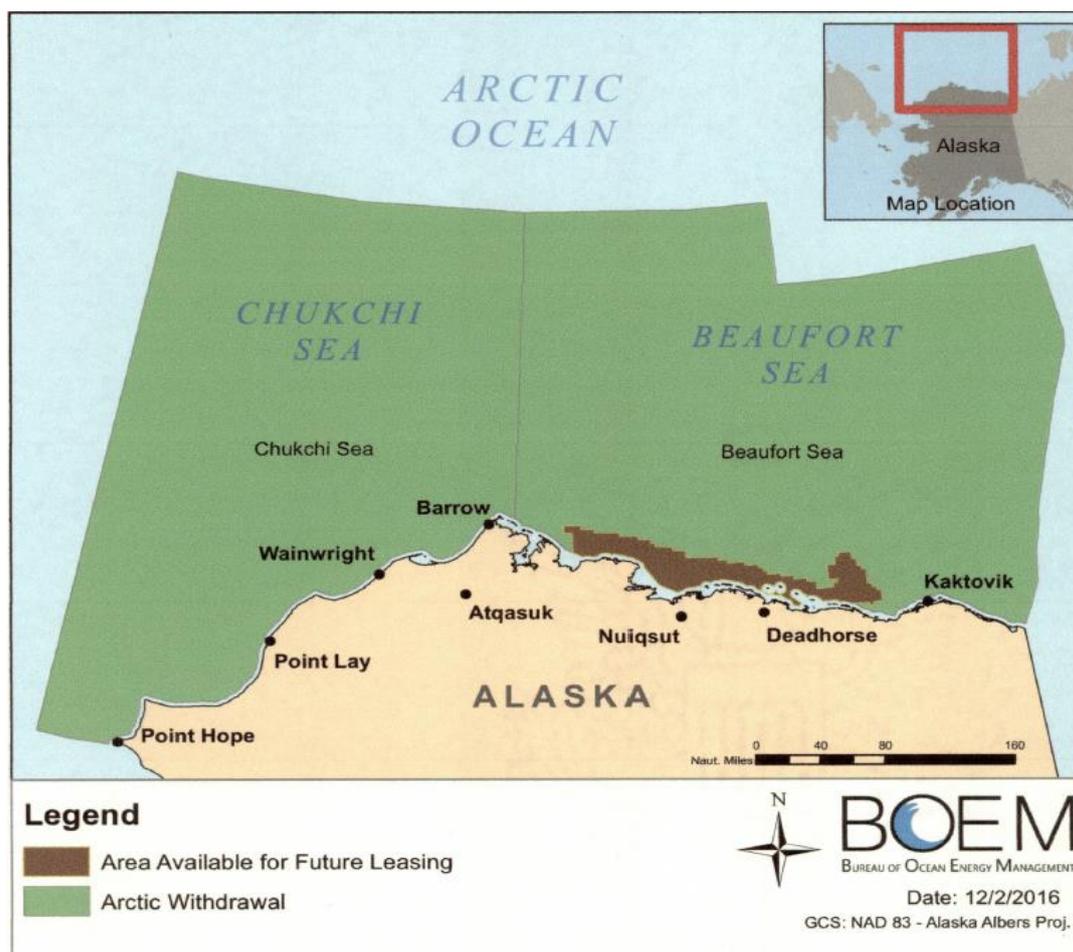


Рис. 1. Акватории США, в которых запрещено освоение ресурсов (зелёная заливка)

Границы арктических территорий и акваторий США определены в Законе США о порядке проведения исследований в Арктике 1984 г.³ Запасы шельфовых нефтегазовых месторождений США находятся в собственности государства. Согласно Закону США о внешнем континентальном шельфе 1953 г.⁴, прибрежная трёхмильная зона арктического шельфа находится в юрисдикции штата Аляска, а внешний континентальный шельф Арктики (за пре-

³ Arctic Research and Policy Act of 1984. URL: http://www.nsf.gov/geo/opp/arctic/iarpc/arc_res_pol_act.jsp (дата обращения: 20.02.2018).

⁴ 43 U.S. Code Subchapter III — Outer Continental Shelf Lands. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/43/chapter-29/subchapter-III> (дата обращения: 20.02.2018).

делами вод штата) — в федеральном ведении. Этот же закон наделяет Министерство природных ресурсов США (Department of Interior)⁵ функциями общего надзора за деятельностью на внешнем шельфе и полномочиями по контролю над созданием необходимой законодательной базы в этой области с целью обеспечения защиты окружающей среды и производственной безопасности.

В 2010 г. после аварии на нефтяной платформе *Deepwater Horizon* в Мексиканском заливе государственный механизм по управлению разработкой месторождений на шельфе претерпел ряд структурных изменений. Служба управления минеральными ресурсами, входящая в состав Министерства природных ресурсов, была переименована и разделена на три независимых органа: Бюро по управлению энергоресурсами океана (Bureau of Ocean Energy Management — BOEM), Бюро по обеспечению безопасности и охраны окружающей среды (Bureau of Safety and Environmental Enforcement — BOSEE) и Департамент управления доходами от добычи природных ресурсов (Office of Natural Resources Revenue — ONRR).

Целью реформы было недопущение концентрации в одном ведомстве функций по управлению ресурсами, контролю за соблюдением требований безопасности и экологических стандартов, сбору доходов [2, Baker B., Sidortsov R., p. 17]. По мнению властей, это должно было способствовать снижению риска коррумпированности государственных органов при распределении лицензий и проверке соответствия компаний экологическим требованиям, что в конечном итоге позволит избежать катастроф, подобных инциденту с *Deepwater Horizon*.

В отношении деятельности на внутреннем континентальном шельфе в пределах трёх миль от берега контроль осуществляют государственные органы штата Аляска. Среди них Комиссия по рациональному использованию нефтегазовых ресурсов (Alaska Oil and Gas Conservation Commission), Департамент по защите окружающей среды (Alaska Department of Environmental Conservation), Департамент по управлению рыбными ресурсами (Alaska Department of Fish and Game) и др.

Процесс распределения участков шельфа среди компаний, намеревающихся проводить разведочные работы, начинается с разработки Министерством природных ресурсов пятилетней программы, которая определяет конкретные районы шельфа, подлежащие распределению (National Outer Continental Shelf Oil and Gas Leasing Program), а также график проведения аукционов. Программа может быть пересмотрена раз в год. При утверждении программы учитываются нужды энергетического сектора экономики и результаты обязательной оценки воздействия на окружающую среду. После утверждения пятилетней программы BOEM проводит распределение лицензий на участки с помощью аукциона: выигрывает участник, предлагающий наивысшую цену за участок. Договор аренды заключается на 10 лет, но в случае получе-

⁵ Дословный перевод названия органа Department of Interior (англ.) как «Министерство внутренних дел» может привести к путанице, поскольку функции традиционного для России МВД в США выполняются Министерством юстиции и Министерством национальной безопасности.

ния промышленного притока и необходимости дальнейшей эксплуатации месторождения этот срок может быть продлён [3, Казначеев П.Ф., Базалева Р.В., с. 113].

Перед началом бурения на шельфе Арктики компании утверждают в ВОЕМ свой план разведочных работ. Документ должен содержать график предполагаемых работ, описание оборудования, расположение скважин и другую информацию⁶.

Кроме того, держатель лицензии обязан получить особое разрешение в Агентстве по охране окружающей среды (Environmental Protection Agency), доказав безопасность применяемого оборудования и предоставив разработанные меры по снижению утечки нефти и план ликвидации аварийных разливов. При проведении работ на шельфе компании должны соблюдать экологические требования, содержащиеся в ряде законов США: о предотвращении загрязнения воды и воздуха, об управлении прибрежной зоной и др.

В апреле и июле 2016 г. в США были приняты новые правила безопасности при бурении на континентальном шельфе. Они ужесточили требования к разработке и эксплуатации оборудования, используемого при разработке нефтяных и газовых месторождений. Были введены новые стандарты оборудования, применяемого для контроля скважин, и впервые — требование по мониторингу определённых видов буровых работ в режиме реального времени⁷.

В целом механизм допуска нефтегазовых компаний к континентальному шельфу Арктики в США характеризуется высоким уровнем экологических стандартов и требований к безопасности работ. В отличие от большинства других арктических стран, где государство предоставляет компаниям определенную гибкость в выборе средств достижения поставленных законом задач, законодательство США содержит большое количество императивных норм, предписывающих конкретные технические и процедурные требования [4, Dagg J., Holroyd P., p. 30]. После аварии на нефтяной платформе в Мексиканском заливе нормы были ужесточены, а государственные функции по охране окружающей среды, управлению процессами лицензирования и сбору доходов от добычи нефти на шельфе распределены между разными органами.

Вместе с тем с приходом к власти Д. Трампа в США происходит кардинальный пересмотр государственной политики в нефтегазовой области. В январе Министерство природных ресурсов представило проект новой пятилетней программы распределения участков шельфа на 2019–2024 гг., из которого следует, что для бурения будет открыто 90% континентального шельфа США, находящегося в федеральном ведении⁸. Это беспрецедентный в ис-

⁶ OIL AND GAS // Bureau of Land Management, Department of the Interior. URL: <https://www.blm.gov/programs/energy-and-minerals/oil-and-gas> (дата обращения: 20.02.2018).

⁷ Власти США утвердили окончательные правила проведения буровых работ на шельфе Арктики. URL: <https://neftegaz.ru/news/view/150941-Vlasti-SShA-utverdili-okonchatelnye-pravila-provedeniya-burovyh-rabot-na-shelfe-Arktiki> (дата обращения: 20.02.2018).

⁸ Trump administration aims to open nearly all U.S. offshore to oil drilling. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-drilling-offshore/trump-administration-aims-to-open-nearly-all-u-s-offshore-to-oil-drilling-idUSKBN1ET1OW> (дата обращения: 20.02.2018).

тории страны показатель. В случае утверждения новая программа отменит указ президента Обамы 2016 г. о запрете распределения большей части шельфа, в том числе в Арктике. Данный шаг администрации Трампа встретил яростные протесты как со стороны экологов, так и со стороны оппозиционно настроенных властей. Губернаторы большинства штатов, затронутых указом Министерства природы, заявили о том, что бурение на шельфе может подорвать экономический баланс прибрежных регионов, основу которого составляет рыболовство и туризм. При этом примечательным является то, что среди немногих губернаторов, поддержавших новый курс Трампа, оказался руководитель штата Аляски⁹.

Канада: приоритет экологической безопасности

Среди основных направлений стратегии Канады в Арктике, изложенных в правительственном документе «Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее» 2009 г., разработка нефтегазовых месторождений и добыча алмазов названы в качестве главных источников благосостояния в ближайшей перспективе¹⁰. Наряду с нефтью и газом в прибрежной зоне Канады находятся значительные запасы гидрата метана, алмазов, меди, цинка, ртути, золота, редкоземельных металлов.

При этом Канада с осторожностью подходит к разработке минеральных ресурсов шельфа, делая приоритетом вопрос защиты уязвимой окружающей среды севера [5, Конышев В.Н., Сергунин А.А., с. 76]. Так, в 1970 г. руководство Канады приняло Акт по предотвращению загрязнения арктических вод, в котором государство оставляет за собой право контролировать все суда, входящие в покрытые льдом области Северо-Западного Прохода (СЗП), пролегающего вдоль канадского побережья, с целью защиты окружающей среды. На переговорах по принятию Конвенции ООН 1982 г. по морскому праву канадская делегация была одним из инициаторов принятия ст. 234, которая предусматривает особые права прибрежного государства по защите окружающей среды в своей ИЭЗ в акваториях, покрытых льдом. По той же причине Канада принимала активное участие в разработке Полярного кодекса, вступившего в силу 1 января 2017 г. и регулирующего вопросы безопасности эксплуатации судов и предотвращения загрязнения в полярных водах.

Акцент канадских властей на необходимости охраны окружающей среды Арктики обуславливает наличие жёстких законодательных требований к компаниям, осуществляющим деятельность по разработке нефтегазовых месторождений на канадском шельфе. Правила получения лицензий на разведку углеводородов в Арктике, как и в США, были ужесточены в 2010 г. после инцидента с *Deepwater Horizon*. Такие меры продиктованы также декларируемой правительством Канады заботой о правах и нуждах населения, проживающего на прилегающих к арктическому шельфу территориях. По данным Национального энергетиче-

⁹ Congress and Governors Resist Offshore Oil Drilling. URL: <http://www.eesi.org/articles/view/congress-and-governors-resist-offshore-oil-drilling> (дата обращения: 20.02.2018).

¹⁰ Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future. URL: <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns-eng.asp> (дата обращения: 20.02.2018).

ческого совета Канады, 70% продовольствия данной категории граждан производится за счёт натурального хозяйства на суше и промысла на море¹¹.

Ответственность за регулирование деятельности по освоению шельфа Канады распределена между двумя основными государственными органами. Структурой, осуществляющей выдачу прав на освоение нефтегазовых ресурсов в виде лицензий, является Министерство по делам коренных жителей и развитию Севера (Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development). Министерство также занимается распределением финансовой выручки компаний от освоения шельфа, а также решением вопроса о целесообразности выделения справедливой доли канадских компаний в выдаваемых лицензиях. Органом, осуществляющим контроль за выполнением компаниями экологических требований и необходимых мер безопасности, является Национальный энергетический совет Канады (National Energy Board, NEB)¹². Таким образом, в Канаде, так же как в США и в отличие, например, от Гренландии и Исландии, функции финансового и юридического регулирования (лицензирование и распределение выручки) и надзора за соблюдением экологических норм и мер безопасности чётко разделены между двумя независимыми органами.

Процесс лицензирования регулируется законом Канады об углеводородных ресурсах¹³. Лицензия на разведку выдается на срок до 9 лет и предоставляет компаниям исключительные права проводить исследования и бурение на шельфе в целях разведки ресурсов. Срок действия лицензии на добычу не должен превышать 25 лет.

После того как компания получила лицензию от Министерства по делам коренного населения Севера, она должна обратиться в NEB для оформления особого разрешения на проведение работ на арктическом шельфе. Разрешение выдаётся на основании проверки соответствия планов компании требованиям по защите окружающей среды, производственной безопасности и охране недр. Данные требования закреплены в законах Канады об эксплуатации нефтегазовых месторождений^{14, 15} и в большом количестве подзаконных актов.

Компания-оператор обязана также представить на утверждение в NEB план реагирования на чрезвычайные ситуации, а также описание системы административного управления. Кроме того, планы компании подлежат экологической оценке со стороны различных комитетов по мониторингу экологического воздействия. Данные природоохранные организации вправе выносить рекомендации компаниям по принятию мер смягчения возможного негативного воздействия их деятельности на окружающую среду.

¹¹ Review of offshore drilling in the Canadian Arctic. URL: <https://www.neb-one.gc.ca/nrth/rctcfffshrdllngrwv/2011fnlprpt/index-eng.html> (дата обращения: 21.02.2018).

¹² Fact Sheet: Management of Oil and Gas Resources in the Canadian Arctic Offshore. URL: <https://www.neb-one.gc.ca/nrth/pblctn/mngmntlgsrscrtcfs-eng.html> (дата обращения: 21.02.2018).

¹³ Canada Petroleum Resources Act. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-8.5/index.html> (дата обращения: 21.02.2018).

¹⁴ Canada Oil and Gas Operations Act. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-7/page-1.html> (дата обращения: 21.02.2018).

¹⁵ Canada Oil and Gas Drilling and Production Regulations. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2009-315> (дата обращения: 21.02.2018).

Активизация работ на арктическом шельфе Канады в прошлом во многом обуславливалась предоставлением властями субсидий и дотаций нефтяным компаниям, работающим в море Бофорта. Однако стимулирующие меры были отменены в середине 80-х годов, что в совокупности со снижением мировых цен на нефть в тот период привело к полному прекращению буровых работ в море Бофорта в 1989 г. [1, Паничкин И.В., с. 165]. Жёсткие экологически ориентированные правила разведки и разработки ресурсов, которые операторы зачастую не в состоянии выполнить, не способствуют возвращению нефтегазовых компаний в Канаду. В июне 2016 г. *Shell* вернула имеющиеся у неё лицензии в канадской части моря Бофорта. Не последнюю роль в этом сыграл отказ правительства Канады смягчить законодательные требования по бурению в Арктике.

Согласно информации на официальном сайте Национального энергетического совета Канады, в настоящий момент в ведомстве на рассмотрении нет заявок на получение разрешений на разведку нефтепродуктов в Арктике¹⁶. Вероятно, этот фактор стал определяющим в решении канадского премьер-министра присоединиться к заявлению президента США о закрытии арктических акваторий для лицензионной разведки и добычи нефтепродуктов в конце 2016 г. и объявить о намерении сделать то же самое в канадских водах в ближайшем будущем. Заявленное намерение запретить бурение на шельфе означает также, что в ближайшие пять лет серьёзной активности от нефтегазовых компаний на шельфе канадские власти не ожидают. К слову, это стало поводом для саркастических комментариев канадских экспертов: «легко запретить бурение на арктическом шельфе, которого на сегодняшний день нет», тогда как такой шаг прибавит политических бонусов за демонстрацию заботы об окружающей среде¹⁷.

Таким образом, законодательство Канады по регулированию нефтегазовой деятельности на шельфе Арктики по структуре и уровню требований к компаниям имеет много схожего с подходом США в этом вопросе. Незначительные отличия сводятся к тому, что Канада имеет менее разветвленные системы нормативно-правовых актов и контролирующих ведомств. Как и в США, функции по надзору за выполнением операторами требований по обеспечению экологической и производственной безопасности, выдаче лицензий и сбору доходов от деятельности компаний разделены между несколькими органами. О близости двух систем говорит совместное решение двух государств о закрытии арктических акваторий для разведки и добычи нефти и газа. Высокие экологические стандарты и ужесточение требований по безопасности работ могли стать одной из причин снижения интереса нефтяных компаний к шельфу и заморозили перспективы добычи ресурсов в арктических акваториях Канады.

¹⁶ Review of offshore drilling in the Canadian Arctic. URL: <https://www.neb-one.gc.ca/nrth/rctcffshrdrlngvrw/2011fnlrprt/index-eng.html> (дата обращения: 21.02.2018).

¹⁷ Canada, U.S. to ban offshore oil and gas licences in Arctic waters. URL: <https://www.ctvnews.ca/canada/canada-u-s-to-ban-offshore-oil-and-gas-licences-in-arctic-waters-1.3211436> (дата обращения: 21.02.2018).

Исландия: на пути к созданию законодательных основ

Исландия располагается южнее Полярного круга, а доступ государства к акваториям Северного Ледовитого океана перекрывается исключительными экономическими зонами и континентальным шельфом Дании (Гренландии) и Норвегии. Но в силу того, что страна расположена в непосредственной близости к арктическим водам, она является одним из восьми членов Арктического совета.

Ввиду географической близости страны к Северному Ледовитому океану Исландия сталкивается практически с теми же сложностями климатического характера в освоении ресурсов шельфа, что и государства арктической «пятерки». Существуют также и специфические вызовы. Запасы нефти и газа на исландском шельфе расположены на больших глубинах, а поверхность над морем зачастую покрывается густым туманом¹⁸. С другой стороны, в этом регионе, благодаря действию теплого течения Гольфстрим, отсутствует характерная для остальной Арктики проблема наличия льда.

Вопрос о разведке и добыче углеводородов на шельфе не стоит для Исландии так же остро, как для других арктических государств. Исландия стала одной из первых европейских стран, в которой на долю возобновляемой энергетики приходится практически весь объём потребляемой электроэнергии. Согласно данным Международного энергетического агентства (МЭА), в энергетическом балансе государства доля альтернативной энергетики составляет практически 100%, точнее 99,99%. Основным источником генерации энергии — гидроэлектростанции, на долю которых приходится 71% всей вырабатываемой энергии. Далее — геотермальные источники с долей в общем балансе 28%. На ветроэнергетику приходятся куда меньшие объёмы, а вот доля нефтяных и угольных источников энергии в Исландии совсем мизерная — меньше 0,01%¹⁹. Опора на возобновляемую энергетику заложена в стратегию устойчивого развития государства.

Тем не менее, транспортная сфера экономики Исландии остается зависимой от импорта нефтепродуктов. Так, по данным международного энергетического агентства, в 2014 г. Исландия импортировала более полумиллиона тонн нефтепродуктов для домашних нужд²⁰.

В целях снижения зависимости страны от поставок нефти в 2009 г. правительством Исландии было объявлено об открытии части своего континентального шельфа для освоения углеводородов [6, Erlendsson G., с. 57]. В 2013 г. принято решение о начале нефтедобычи на участках морского дна в районе Дреки (Dreki area), расположенного на хребте Ян Майен. Сразу две лицензии на разработку месторождений получила компания *Petoro Iceland AS*, до-

¹⁸ Iceland, like all Arctic nations, is Drilling for Oil. URL: <https://www.americansecurityproject.org/iceland-like-all-arctic-nations-is-drilling-for-oil> (дата обращения: 21.02.2018).

¹⁹ Исландии теперь нефть и газ не нужны. URL: <http://pro-arctic.ru/10/12/2016/news/24479#read> (дата обращения: 21.02.2018).

²⁰ Iceland: Oil for 2014 // International Energy Agency Official Web Site. URL: <http://www.iea.org/statistics/statisticssearch/report/?country=ICELAND&product=Oil&year=2014> (дата обращения: 21.02.2018).

чернее подразделение норвежской *Petoro*, находящейся в государственной собственности. Другими держателями лицензий стали китайская CNOOC и британская *Ithaca Energy*²¹.

В Исландии действует закон 1979 г. о территориальном море, исключительной экономической зоне и континентальном шельфе. Данный нормативный акт был составлен на основе действующего на тот момент международного права. Закон 1979 г. не регулировал конкретные вопросы разработки нефтегазовых месторождений на шельфе, и с учётом неоднократных обращений нефтяных компаний с просьбой начать разработку законодательной базы бурения на шельфе власти Исландии впоследствии приняли ряд детализирующих правовых актов [6, Erlendsson G., с. 59]. Среди них следует упомянуть закон о праве собственности Исландского государства на ресурсы шельфа 1990 г., закон о надзоре за использованием запасов недр 1998 г., а также закон о поиске, разведке и добыче углеводородов 2001 г. В указанные акты позже неоднократно вносились изменения. Помимо этого, правила по освоению ресурсов шельфа, касающиеся экологических аспектов деятельности компаний, норм безопасности производства, охраны труда и т. п., содержатся во множестве подзаконных актов органов исполнительной власти Исландии.

Кроме норм внутреннего законодательства следует упомянуть и международные соглашения. В 1981 и 2008 гг. между Исландией и Норвегией были заключены договоры о разграничении континентального шельфа Ян Майен и об установлении режима разработки трансграничных месторождений. В соответствии с ними, договаривающиеся государства имеют взаимное право на 25% долю в деятельности по разработке месторождений, принимаемой противоположной стороной²². Данный договор не в последнюю очередь направлен на привлечение норвежских компаний, обладающих богатым опытом и современными технологиями по добыче нефтепродуктов в арктических водах.

Исландия, являющаяся частью Европейской экономической зоны, также имплементировала директивы ЕС в отношении условий предоставления лицензий на поиск, разведку и добычу углеводородов (в частности, Directive 94/22/EC).

В законе 2001 г.²³ закреплено, что государство обладает правом собственности на углеводороды своего шельфа. Однако владельцу лицензии на разработку месторождения могут быть переданы права на добытые им ресурсы. Органом, ответственным за выдачу лицензий, является Национальное агентство по энергетике (исл. *Orkustofnun*). В процессе рассмотрения заявок Национальное агентство консультируется с министерствами окружающей среды и рыболовства. Более того, если заявка покрывает акватории в пределах одной морской мили от берега, агентство обязано запросить мнение соответствующего муниципалитета.

²¹ Iceland, like all Arctic nations, is Drilling for Oil. URL: <https://www.americansecurityproject.org/iceland-like-all-arctic-nations-is-drilling-for-oil> (дата обращения: 21.02.2018).

²² Agreement between Iceland and Norway on the Continental Shelf in the area between Iceland and Jan Mayen. URL: http://www.nea.is/media/olia/JM_agreement_Iceland_Norway_1981.pdf (дата обращения: 21.02.2018).

²³ Act on Prospecting, Exploration and Production of Hydrocarbons No. 13 of 13 March 2001. Unofficial translation. URL: <https://nea.is/media/olia/Act-No-13-2001-03102011.pdf> (дата обращения: 21.02.2018).

Лицензии на поиск выдаются на срок до 3, на разведку — до 16 лет, на добычу — до 30 лет, отсчитываемых от момента выдачи лицензии на разведку. Разведочные и добычные лицензии предоставляют операторам исключительные права на соответствующие работы на шельфе.

Разрешение на работы предоставляется компаниям, полностью отвечающим требованиям по наличию опыта работ на шельфе и финансовых ресурсов, обеспечивающих выполнение необходимых работ. Закон 2001 г. наделяет Национальное агентство полномочиями по применению более жестких требований к компаниям, чем предусмотрены правилами. Держатель лицензии уплачивает в государственный бюджет ежегодный сбор за разработку месторождения. Вопрос о необходимости участия государства в разведке и добычи нефтегазовых ресурсов решается Министерством промышленности, энергетики и туризма отдельно в каждом случае выдачи лицензий.

Закон в целом достаточно расплывчато определяет обязательства операторов по обеспечению безопасности производства и охране окружающей среды. Держатель лицензии обеспечивает «ответственное» выполнение работ «в соответствии с действующим законодательством». И далее «при осуществлении работ по разведке и добыче углеводородных ресурсов должны учитываться публичные интересы» (ст. 10). Конкретные требования определяет Национальное агентство по энергетике. Кроме того, компании обязаны соблюдать наилучшие международные стандарты бурения на шельфе (ст. 13). Надзор за соблюдением должного уровня безопасности и мер по охране окружающей среды осуществляет Национальное агентство.

Таким образом, в Исландии в условиях, когда уровень развития нефтегазовой отрасли существенно уступает сектору возобновляемой энергетики, законодательное регулирование работ по добыче на шельфе углеводородов не отличается детальной проработкой. Основным нормативным актом в данной сфере является закон 2001 г., определяющий лишь общие рамки поведения компаний-операторов на шельфе. Фактически единственным органом государственной власти, осуществляющим надзор за компаниями и выработку конкретных требований к ним в области безопасности производства и охраны окружающей среды, является Национальное агентство по энергетике.

В Исландии осознают невозможность добычи нефти и газа на шельфе без помощи зарубежных компаний. В целях привлечения технологий и финансов извне государство постепенно расширяет необходимую для этого национальную правовую базу. Кроме того, власти прилагают усилия и на международном уровне. Так, Соглашения с Норвегией о режиме совместной разработки трансграничных месторождений, а также установление тесных экономических связей с китайскими предприятиями, вкладывающими инвестиции в инфраструктуру острова, свидетельствуют о курсе властей Исландии на освоение своих арктических владений за счет открытия доступа к ним зарубежным государствам и компаниям.

Гренландия (Дания): акцент на международные стандарты

Гренландия, как и Фарерские острова, является самоуправляемой территорией, входящей в состав Дании. Благодаря Гренландии Дания сегодня является полноправным участником арктической «пятерки» и претендентом на значительные площади арктического континентального шельфа.

В 2008 г. в Гренландии был проведён референдум по вопросу самоуправления, по итогам которого 20 мая 2009 г. парламент Дании принял закон о расширенной автономии Гренландии²⁴. В соответствии с ним Органы Самоуправления Гренландии имеют широкие автономные полномочия по вопросам внутренней политики. Регулирование деятельности по разработке месторождений полезных ископаемых также относится к компетенции местных властей. Тем не менее, вести переговоры и заключать соглашения с иностранными государствами органы Самоуправления Гренландии могут только от имени Королевства Дании. Кроме того, остров остается в значительной степени зависимым от субсидий, выплачиваемых Данией.

В Гренландии содержится большое разнообразие полезных ископаемых. Так, результаты геологической разведки недр острова выявили наличие конгломератов дефицитных химических элементов (лития, бериллия, ниобия и др.), редкоземельных металлов, урана и тория. Минерально-сырьевая база острова включает в себя и крупные запасы золота, алмазов, железа, никеля, цинка [7, Тулупов Д.С., с. 4].

Разработка нефтегазовых ресурсов континентального шельфа Гренландии берёт начало в 1970-е гг. В 1976 и 1977 гг. американскими и европейскими компаниями на гренландском шельфе были пробурены 5 разведочных скважин, которые оказались «сухими», в связи с чем интерес компаний к продолжению разведочных работ был утрачен. Ряд попыток найти коммерческие запасы нефти и газа предпринимался в 1990-е гг., но они также не увенчались успехом [1, Паничкин И.В., с. 164].

В 2006–2012 гг. Правительство Гренландии выдало ряд лицензий зарубежным компаниям в Море Баффина. Были пробурены поисково-разведочные скважины на мелководье в заливе Баффина, однако коммерческих запасов нефти найти не удалось. Снижение мировых цен на нефть повлияло на планы нефтегазовых компаний, многие из которых отказались от продолжения работы на гренландском шельфе²⁵.

Тем не менее, в стратегии развития минерально-сырьевой отрасли Гренландии на период 2014–2018 гг. заявлена цель ускорить экономическое развитие государства за счёт создания новых возможностей получения прибыли и создания рабочих мест в сфере добычи нефти и газа. Одним из средств достижения данной цели указывается также совершенство-

²⁴ Act on Greenland Self-Government. Act no. 473 of 12 June 2009. URL: <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Act%20on%20Greenland.pdf> (дата обращения: 21.02.2018).

²⁵ Разработка морских нефтегазовых ресурсов Арктики // Ридер РСМД. URL: <http://russiancouncil.ru/arcticoil> (дата обращения: 21.02.2018).

вание законодательной базы в отношении лицензирования разведочно-добычной деятельности на шельфе. До 2018 г. Правительство Гренландии планирует выставить на торги ряд лицензионных участков на западном побережье острова²⁶.

Закон о расширенной автономии Гренландии 2009 г.²⁷ установил, что доход от операций по полезным ископаемым в Гренландии поступает в бюджет местных властей. Вместе с тем, годовая субсидия Дании уменьшается на сумму, соответствующую половине доходов от деятельности по разработке минеральных ресурсов.

Характерной особенностью законодательства Гренландии в области освоения углеводородов шельфа является тот факт, что практически все аспекты этой деятельности регулируются одним нормативно-правовым актом — Законом о минеральных ресурсах 2010 г.²⁸ В соответствии с ним было также разработано Руководство по разведочному бурению²⁹. В то же время данные нормативно-правовые акты содержат минимум конкретных требований к компаниям, ссылаясь на необходимость применять наилучшие международные стандарты и технологии.

В каждой нефтегазовой лицензии доля государства составляет 6,25% за счёт участия в ней полностью государственной компании *Nunaoil*³⁰. В соответствии с Законом о минеральных ресурсах, держатели лицензии на разработку шельфовых месторождений Гренландии должны использовать местные трудовые ресурсы и предприятия для обеспечения своей основной деятельности в разумных пределах (при их доступности и конкурентоспособности).

Полномочия по всему спектру регулирования деятельности компаний на шельфе Гренландии принадлежат одному ведомству — Бюро полезных ископаемых (Bureau of Minerals and Petroleum) [4, Dagg J., Holroyd P., с. 34]. Лицензии на разведку выдаются на срок 10 или 16 лет (в зависимости от расположения разведочного района). В случае нахождения компанией коммерческих запасов нефти или газа, лицензия может быть продлена на срок до 30 лет в целях производства работ по добыче. Как правило, заявитель должен представить производственную программу с описанием конкретных работ, проводимых в течение срока действия лицензии. Общий срок действия лицензии при этом делится на три стадии. После каждой из таких стадий держатель лицензии принимает решение либо об отказе от лицензии, либо о продолжении работ. Во втором случае компания должна отказаться от 30%

²⁶ J. Kay, S. Thorup. Oil and Gas in Greenland — Still on Ice? URL: <http://www.mondaq.com/x/366832/Oil+Gas+Electricity/Oil+And+Gas+In+Greenland+Still+On+Ice> (дата обращения: 21.02.2018).

²⁷ Закон Дании о самоуправлении Гренландии URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=300> (дата обращения: 21.02.2018).

²⁸ Greenland Parliament Act of 7 December 2009 on mineral resources and mineral resource activities (the Mineral Resources Act). URL: https://www.govmin.gl/images/stories/faelles/mineral_resources_act_unofficial_translation.pdf (дата обращения: 21.02.2018).

²⁹ Exploration Drilling Guidelines // Greenland Bureau of Minerals and Petroleum. URL: https://www.govmin.gl/images/stories/petroleum/110502_Drilling_Guidelines.pdf (дата обращения: 21.02.2018).

³⁰ Oil and Gas Regulation 2018. Greenland. URL: <https://iclg.com/practice-areas/oil-and-gas-laws-and-regulations/greenland> (дата обращения: 21.02.2018).

площади разведочного района³¹.

Со вступлением в силу новой минерально-сырьевой стратегии на 2014–2018 гг. в введенные выше правила внесён ряд изменений с целью привлечения новых инвестиций в отрасль. Был введён специальный режим лицензирования, при котором от компаний требуется представить программу работ на три года. Лицензионный период в данном случае не делится на стадии, как при стандартной процедуре. В случае, если к концу трёх лет работ компания посчитает разведочный район перспективным, она вправе подать заявку на продление лицензии ещё на три года³².

При таком режиме держатель лицензии имеет большую гибкость в пересмотре своей программы работ. Предполагается, что специальный режим будет применяться к малоизученным районам шельфа. Наибольшие выгоды в данном случае получают небольшие компании, не обладающие значительными финансовыми ресурсами и технологиями, но имеющие опыт проведения исследовательских работ на шельфе на ранних стадиях. Получив информацию о перспективности месторождения, они могут привлечь к разработке более крупные предприятия для проведения более сложных работ. Кроме того, минерально-сырьевая стратегия на 2014–2018 гг. предполагает внесение изменений в налоговое законодательство Гренландии, дающих возможность расширить круг компаний, претендующих на лицензии. В частности, сумма налоговых выплат не должна превышать 52,5%³³. Это ниже процентных ставок в других государствах региона.

Итак, к 2018 г. гренландская законодательная база в нефтегазовой сфере находится в стадии формирования. В отличие от других арктических государств, власти страны проявляют стремление заменить конкретные технологические и административные требования к компаниям ссылкой на наилучшие имеющиеся международные практики.

Низкие цены на нефть и газ, суровые климатические условия Гренландии, а также отсутствие инфраструктуры ставят серьёзные вызовы развитию нефтегазовой отрасли острова. Несмотря на это, власти Гренландии демонстрируют сдержанный оптимизм в данном вопросе, о чём говорят недавние меры по изменению местного законодательства по регулированию деятельности по разработке шельфовых месторождений, нацеленных на привлечение новых инвестиций в отрасль.

Норвегия: саморегулирование как фактор устойчивого развития

На прошедшей в Норвегии в январе 2017 г. конференции «Арктические рубежи» премьер-министр принимающего государства Э. Сольберг выразила уверенность в том, что привлечение экономических преимуществ, которые предоставляет прибрежным странам Арк-

³¹ J. Kay, S. Thorup. Oil and Gas in Greenland — Still on Ice? URL: <http://www.mondaq.com/x/366832/Oil+Gas+Electricity/Oil+And+Gas+In+Greenland+Still+On+Ice> (дата обращения: 21.02.2018).

³² Там же.

³³ Oil and Gas Regulation 2018. Greenland. URL: <https://iclg.com/practice-areas/oil-and-gas-laws-and-regulations/greenland> (дата обращения: 21.02.2018)

тика, не идет в противоречие с тезисом о необходимости защиты уязвимой природы региона³⁴. Норвегия действительно является ярким примером эффективного осуществления деятельности по освоению биологических и минеральных ресурсов северного региона и соблюдения при этом высокого уровня экологических стандартов.

Норвегия за короткий период времени после открытия на её континентальном шельфе запасов углеводородов превратилась в одного из крупнейших экспортеров нефти и газа в мире. Королевство является несомненным лидером в области применения подводных технологий при освоении шельфовых нефтегазовых месторождений. Развитие нефтегазовой промышленности стало мощным импульсом в подъеме экономики страны. Во многом сегодняшнее и будущее экономическое процветание Норвегии базируется на энергоресурсах³⁵. В большой степени этому способствовал проработанный и сбалансированный правовой режим недропользования на норвежском континентальном шельфе.

Основным координатором в области нефтегазовой деятельности на шельфе является Министерство нефти и энергетики. Его структурные подразделения осуществляют общие административные функции в отношении компаний, работающих на шельфе Норвегии, а также принимают подзаконные акты в данной сфере. Надзор за соблюдением операторами правил и требований к работе на шельфе, касающихся защиты жизни и здоровья на производстве, охраны окружающей среды и других аспектов деятельности, начиная со стадии поиска до консервирования буровых скважин, осуществляет Агентство по безопасности нефтегазовой деятельности (Petroleum Safety Authority — PSA), являющееся структурным подразделением Министерства труда Норвегии³⁶. Сбор налогов от нефтегазовой деятельности входит в компетенцию Министерства финансов³⁷.

Помимо этого, в систему органов государственной власти в сфере контроля деятельности по разработке месторождений на шельфе входят Агентство по охране окружающей среды (Norwegian Environment Agency), Управление по безопасности нефтегазовой деятельности (Petroleum Safety Authority Norway) и др.

Основным нормативным правовым актом в области добычи нефти и газа на континентальном шельфе Норвегии является Закон о нефтяной деятельности, принятый в 1996 г.³⁸. Данным законом установлено, что государство имеет право собственности на всех углеводородные залежи в акваториях, находящихся под суверенитетом и юрисдикцией Норве-

³⁴ Speech by Prime Minister Erna Solberg at the Arctic Frontiers conference, 23 January 2017. URL: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/arctic-frontiers/id2528099/?selectLanguage=no/id4> (дата обращения: 20.02.2018)

³⁵ Рыжова А.В. Норвегия осваивает ресурсы Арктики. URL: <https://riss.ru/analytics/28154> (дата обращения: 21.02.2018).

³⁶ Role and area of responsibility // Petroleum Safety Authority Norway. URL: <http://www.psa.no/role-and-area-of-responsibility/category916.html> (дата обращения: 21.02.2018).

³⁷ State Organisation of Petroleum Activities. URL: <http://www.norskpetsroleum.no/en/framework/state-organisation-of-petroleum-activities> (дата обращения: 21.02.2018).

³⁸ Act 29 November 1996 No. 72 relating to petroleum activities // Norwegian Petroleum Directorate. URL: <http://www.npd.no/en/Regulations/Acts/Petroleum-activities-act/> (дата обращения: 20.02.2018).

гии. Весь континентальный шельф Норвегии разделен на географические прямоугольные блоки размером 15 минут долготы и 20 минут широты. Как и в других арктических государствах, для разработки нефтегазовых ресурсов шельфа Норвегии компании получают соответствующую лицензию на разведку или добычу ресурсов. Перед открытием акваторий для лицензирования государством проводится обязательная оценка воздействия нефтегазовой деятельности на окружающую среду, выявляются социально-экономические и другие эффекты от её проведения.

Лицензия на разведку ресурсов шельфа является неисключительной и не предоставляет приоритетного права держателю на получение лицензии на добычу. Срок предоставления лицензии на работы по разведке — не более трёх лет.

Напротив, лицензии на добычу являются исключительными и выдаются государством в ходе лицензионных раундов сроком на 10 лет. Заявки на получение лицензий могут подавать юридические и физические лица как поодиночке, так и группами. После выполнения геологоразведочных работ обладатель лицензии, как правило, имеет право оставить за собой до половины площади лицензионного участка на срок до 30 лет, а в некоторых случаях и до 50 лет (ст. 3-9 Закона 1996 г.) [8, Кокин В.]. При отрицательных результатах лицензия может быть возвращена государству. Держатель лицензии становится собственником добытых им ресурсов.

Согласно закону 1996 г., государство во всех лицензиях имеет долю своего прямого участия. С 1973 по 1991 г. такая доля не могла быть менее 50%, однако в последующих лицензионных раундах она постоянно сокращалась. До недавнего времени от имени государства управление прямым финансовым участием велось через компанию «Статойл». В последние годы государством были учреждены две специализированные компании: «Петоро» (Petoro AS) — в целях управления государственным прямым финансовым участием, и «Гасско» (Gassko AS) — для эксплуатации газотранспортной системы³⁹.

К нормативно-правовым актам в сфере разведки и добычи нефти и газа на шельфе также относятся законы об охране жизни и здоровья работников компании-оператора, о безопасности на производстве, о предотвращении вредных выбросов и др.

Норвегия отличается от других арктических государств тем, что подход Королевства к правовому регулированию нефтегазовой деятельности на шельфе основывается на принципе саморегулирования компаний. Роль государства сводится к определению стандартов безопасности, которые должны соблюдаться предприятиями-операторами. Нормы законов закрепляют обязанности компаний по систематическому выявлению рисков, связанных с работой на шельфе, их минимизации и контролю, а также реагированию в нештатных ситуациях. При этом операторам предоставляется право выбора конкретных средств достижения поставленных в законе задач [4, Dagg J., Holroyd P., с. 38]. Так, Агентство по безопасности

³⁹ State Organisation of Petroleum Activities. URL: <http://www.norskpetroleum.no/en/framework/state-organisation-of-petroleum-activites> (дата обращения: 21.02.2018).

нефтегазовой деятельности, контролируя выполнение стандартов в области охраны окружающей среды, рекомендует (не обязывает) операторам определённые практики поведения, однако при этом, как правило, предлагает возможность применения альтернативного способа выполнения задачи. Количество императивных норм и требований по принятию конкретных мер, которые преобладают в законодательстве США и Канады, в правовых актах Норвегии сведено к минимуму. В то же время, такой подход предполагает, что ответственность за безопасность работ по разведке и добыче ресурсов лежит по большей части на компаниях⁴⁰. Кроме того, в Королевстве установлен крайне высокий уровень предельной ставки налога на прибыль — 78% [З, Казначеев П.Ф., Базалева Р.В., с. 123].

Таким образом, по сравнению с правовой базой других арктических государств, норвежская система регулирования нефтегазовой деятельности на шельфе отличается высокой степенью проработанности, имеет более чётко выстроенную иерархию нормативно-правовых актов и предоставляет компаниям значительную гибкость в средствах достижения задачи по обеспечению экологической и производственной безопасности. Вместе с тем, свобода действий налагает на компании повышенную ответственность за конечный результат, в том числе с точки зрения выполнения требований по охране окружающей среды Арктики.

Описанные преимущества норвежской системы представляются одним из ключевых факторов привлекательности Королевства для иностранных инвестиций в нефтегазовую отрасль и сохранения за государством статуса лидера по добычи нефти и газа в Арктике. При этом Норвегия остаётся государством, успешно сочетающим активную экономическую деятельность в регионе и экологоориентированность.

Заключение

В законодательстве зарубежных арктических государств по регулированию нефтегазовой деятельности на континентальном шельфе существуют как определенные сходства, так и отличительные черты. Общность подходов обусловлена, в частности, природно-климатическими вызовами и техническими сложностями, с которыми сопряжены работы по освоению морских месторождений на Крайнем Севере, а также необходимостью государственного контроля. Так, во всех прибрежных странах существует институт лицензирования компаний, желающих проводить разработку месторождений на шельфе, выстроена система государственных органов, осуществляющих формирование норм проведения такой деятельности и надзор за их выполнением. Как правило, перед получением разрешения от государства компании обязаны представить график работ, план реагирования на чрезвычайные ситуации, доказать свою финансовую, административную и техническую состоятельность и т. д.

Вместе с тем, в национальных нормативно-правовых базах существуют и отличительные черты. Система допуска нефтегазовых компаний к континентальному шельфу в США и

⁴⁰ Report OLF/NOFO — Summary of differences between offshore drilling regulations in Norway and U.S. Gulf of Mexico. URL: <https://www.norog.no/contentassets/4ed0dc5bf143402ea7ef4c6fb9953eb2/report-no-2010-1220-summary-of-differences-rev-02-2010-08-27-signed2.pdf> (дата обращения: 21.02.2018).

Канаде характеризуется высоким уровнем экологических стандартов и требований к безопасности работ. Вместе с тем, учитывая курс Д. Трампа на активное развитие нефтегазовой отрасли в стране, вероятно, США предстоит вносить либеральные изменения в национальное законодательство. В отличие от Соединённых Штатов и Канады в Исландии, Гренландии (Дании) и Норвегии компаниям предоставляется определённая мера свободы в выборе средств достижения поставленных законом целей.

Существуют также отличия в структуре властных органов надзора в сфере нефтегазовой деятельности. В США, Канаде и Норвегии государственные функции по надзору в области безопасности производства и охраны окружающей среды, по управлению процессами лицензирования и сбору доходов от добычи нефти на шельфе распределены между разными органами. В Исландии и Гренландии их осуществляет одно ведомство.

Помимо этого, законодательство арктических государств также различается по степени проработанности. Норвегия имеет наиболее структурированную и проработанную иерархию нормативно-правовых актов, что во многом и предопределяет лидирующие позиции Королевства по добыче нефтегазовых ресурсов не только в Арктике, но и во всем мире.

В США и Канаде действует разветвлённая система законов и подзаконных актов, но каждый из них посвящён только одной из возможных сфер регулирования (например, предотвращение разлива нефти, охрана жизни и здоровья на производстве и т. п.), и они не образуют чёткую единую структуру.

Исландия и Гренландия находятся на начальной стадии формирования правовых основ деятельности по освоению углеводородных ресурсов Арктики. В этих государствах практически все аспекты регулирования работ на шельфе закреплены в одном законе, который содержит минимум конкретных норм и отсылает к наилучшим имеющимся международным практикам и стандартам.

Положительный опыт зарубежных стран по правовому регулированию разведки и добыче нефти и газа в Арктике может быть применим в целях совершенствования отечественного законодательства. Так, следует рассмотреть возможность использования специального режима лицензирования работ по геологическому изучению и разведке, существующего в законодательстве Гренландии. Данный режим предполагает предоставление преимуществ небольшим компаниям, имеющим опыт проведения исследовательских работ на шельфе на ранних стадиях. Завершив работы по разведке, такие предприятия будут продавать результаты своего труда крупным компаниям для проведения добычи. Примером успешного сочетания благоприятных условий для эффективной экономической деятельности в регионе и экологоориентированности является законодательство Норвегии. Предоставляя операторам значительную гибкость в средствах достижения задачи по обеспечению экологической и производственной безопасности, Королевство при этом налагает на компании повышенную ответственность за конечный результат. При должной выстроенной системе государственного контроля такая форма взаимодействия может послужить эффективным ин-

струментом отлаживания взаимовыгодных отношений между государством и нефтегазовыми компаниями в Арктике.

Одним из направлений международного сотрудничества в Арктике является синхронизация национальных подходов к регулированию деятельности по освоению ресурсов региона. В рамках Арктического совета уже предпринимались попытки выработки единых для всех прибрежных государств законодательных требований. Так, в 2009 г. было принято «Руководство по освоению морских месторождений нефти и газа Арктики» (Arctic Council Offshore Oil and Gas Guidelines), нацеленное на обобщение стандартов и практик работ на шельфе и содержащее рекомендации прибрежным государствам по мерам безопасности в ходе проведения поиска, разведки и добычи нефти и газа в Арктике. Однако данный документ не имеет обязывающей юридической силы. Из трёх панарктических обязывающих международных соглашений только одно — по сотрудничеству в ликвидации нефтяных разливов — напрямую относится к деятельности по разведке и добыче углеводородных ресурсов, охватывая лишь часть всевозможных аспектов.

В этих условиях значительным шагом вперед по обеспечению устойчивого развития Арктики было бы установление обязательных для всех государств региона правовых основ освоения углеводородных ресурсов на шельфе Северного Ледовитого океана, обмен информацией и наилучшими практиками, взаимодействие по предотвращению негативного воздействия нефтегазовой деятельности на экосистемы Севера. Такую работу мог бы взять на себя Арктический совет, обладающий опытом в данной сфере.

Литература

1. Паничкин И.В. Разработка морских нефтегазовых ресурсов Арктики: история освоения и перспективы // Российская Арктика: вызовы и перспективы развития: сб. материалов / Под ред. И. Прокофьева, Д. Лыжина, А. Тодорова. Москва: РИСИ, 2017. С. 163–179.
2. Baker B., Sidortsov R. The Legal and Regulatory Regime for Offshore Hydrocarbon Resources in the U.S. Arctic. URL: http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/environment_energy_resources/resources/baker_sidortsov_hydrocabon_Arctic.authcheckdam.pdf (дата обращения: 21.02.2018).
3. Базалева Р.В., Казначеев П.Ф. Освоение арктического шельфа (регулирование и налогообложение нефтяных компаний в США, России и Норвегии) // Экономическая политика. 2015. Т. 10. № 2. С. 110–132.
4. Dagg J., Holroyd P., Lemphers N., Lucas R., Thibault B. Comparing the Offshore Drilling Regulatory Regimes of the Canadian Arctic, the U.S., the U.K., Greenland and Norway. Alberta, Canada: the Pembina Institute, 2011. 179 С. URL: <https://www.pembina.org/reports/comparing-offshore-oil-and-gas-regulations.pdf> (дата обращения: 21.02.2018).
5. Конышев В.Н., Сергунин А.А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? / Под ред. И.В. Прокофьева. Москва: РИСИ, 2011. 194 с.
6. Erlendsson G.E. Arctic Offshore Oil and Gas Concerns: Maritime Law, Sustainable Development and Human Rights: a Brief Look at Iceland and Greenland: Master's Degree Thesis. Akureyri, 2010. 96 С. URL: <https://skemman.is/bitstream/1946/5650/1/LLM%20ritger%C3%B0.pdf> (дата обращения: 21.02.2018).
7. Тулупов Д.С. Региональная политика Дании в отношении Гренландии и Фарерских островов на современном этапе // Материалы семинара «Political Aspects of Indigenous Research and

Activity in Russia». Москва, 2008. URL: <http://www.arcticcentre.org/loader.aspx?id=c2c34cdd-9353-408d-8635-18cf7535b4a7> (дата обращения: 21.02.2018).

8. Кокин В. Правовые основы нефтяной деятельности в Норвегии // НефтьГазПраво. 2003. № 5. URL: <http://www.lawtek.ru/analytics/20> (дата обращения 21.08.2017).

References

1. Panichkin I.V. *Razrabotka morskikh neftegazovykh resursov Arktiki: istoriya osvoeniya i perspective* [Development of offshore oil and gas resources in the Arctic: history of exploration and prospects]. *Rossiiskaya Arktika: vyzovy i perspektivy razvitiya* [The Russian Arctic: challenges and development prospects]. Ed. by I. Prokofiev, D. Lyzhyn, A. Todorov. Moscow, RISS Publ., 2017, pp. 163–179. (In Russ.)
2. Baker B., Sidortsov R. *The Legal and Regulatory Regime for Offshore Hydrocarbon Resources in the U.S. Arctic*. ABA SEER, 2014, 43 p. Available at: http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/environment_energy_resources/resources/baker_sidortsov_hydrocabon_Arctic.aut_hcheckdam.pdf (accessed 21.02.2018).
3. Kaznacheev P.F., Bazaleva R.V. *Osvoenie arkticheskogo shel'fa (Regulirovanie i nalogooblozhenie neftyanykh kompanii v SShA, Rossii i Norvegii)* [Arctic offshore exploitation (regulatory and tax regimes for oil companies in the USA, Russia and Norway)]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2015, vol. 10, no. 2, pp. 110–132.
4. Dagg J., Holroyd P., Lemphers N., Lucas R., Thibault B. *Comparing the Offshore Drilling Regulatory Regimes of the Canadian Arctic, the U.S., the U.K., Greenland and Norway*. The Pembina Institute, 2011. 179 p. Available at: <https://www.pembina.org/reports/comparing-offshore-oil-and-gas-regulations.pdf> (accessed 21.02.2018).
5. Konyshov V.N., Sergunin A.A. *Arktika v mezhdunarodnoi politike: sotrudnichestvo ili sopernichestvo?* [Arctic in international politics: cooperation or rivalry?]. Ed. by I.V. Prokofiev. Moscow, RISS Publ., 2011, 194 p. (In Russ.)
6. Erlendsson G.E. *Arctic Offshore Oil and Gas Concerns: Maritime Law, Sustainable Development and Human Rights: A Brief Look at Iceland and Greenland*: Master's Degree Thesis. Akureyri, 2010. 96 p. Available at: http://skemman.is/stream/get/1946/5650/14556/1/LLM_ritgerð.pdf (accessed 21.02.2018).
7. Tulupov D.S. *Regional'naya politika Danii v otnoshenii Grenlandii i Farerskikh ostrovov na sovremennom etape* [The regional policy of Denmark regarding Greenland and the Faroe Islands at the present stage]. *Materialy seminara «Political Aspects of Indigenous Research and Activity in Russia»* [Proc. seminar "Political Aspects of Indigenous Research and Activity in Russia"]. Moscow, 2008. Available at: <http://www.arcticcentre.org/loader.aspx?id=c2c34cdd-9353-408d-8635-18cf7535b4a7> (accessed 21.02.2018).
8. Kokin V. *Pravoviye osnovy neftyanoi deyatel'nosti v Norvegii* [Legal foundations of the oil industry in Norway]. *Neft'GazPravo*, 2003, no. 5. Available at: <http://www.lawtek.ru/analytics/20> (accessed 21.08.2017).