

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНТЕГРИРОВАННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС ПО АРКТИКЕ В ЗАКЛЮЧЕНИЯХ СОВЕТА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА 2016 И 2019 гг.

Аннотация. Статья посвящена изучению развития правового регулирования арктической политики ЕС на примере эволюции положений ее текущего базового документа — Совместного заявления Европейской комиссии и Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности об Интегрированной политике Евросоюза по Арктике 2016 г. в четырех заключениях Совета ЕС 2016 и 2019 гг. Исследуются место и роль вышеуказанных актов в правовом регулировании арктической политики Евросоюза, а также их взаимосвязь. Демонстрируется взгляд Совета ЕС как одного из адресатов Политики на ее дальнейшее развитие. Посредством углубленного анализа тематически разных заключений Совета Евросоюза рассматривается их вклад в развитие идей Совместного заявления по направлениям экологии, устойчивого развития и международного сотрудничества в Арктике; отмечаются новые предложения и подходы.

Отдельное внимание уделено определению юридической природы Совместного заявления и заключений как нетипичных актов институтов ЕС. В ходе изучения сопутствующих заключениям документов (особенно по космической тематике) демонстрируется интегрированный характер арктической политики Евросоюза, т.е. ее связь с иными политиками и сферами компетенции ЕС (морской, экологической, космической).

По результатам проведенного исследования формулируется несколько выводов: заключения Совета Евросоюза 2016 и 2019 гг. вместе образуют единое целое как пакет интегрированных документов, служат основой для дальнейших действий ЕС и стран-членов в Арктическом регионе; имплементация Политики 2016 г. продолжается на рубеже 2019–2020 гг. и в 2021 г. в том же ключе, по тем же приоритетам, но более адаптированным и дополненным последующими документами, с тенденцией большей интеграции арктической политики в смежные сферы компетенции.

Ключевые слова: Арктика, Европейский Союз, Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности, Европейская комиссия, Совет Европейского Союза, Совместное заявление, Интегрированная политика, арктическая политика, заключения Совета ЕС, нетипичные акты.



**Егор Николаевич
МОНОКИН,**

аспирант кафедры
международного права
Всероссийской академии
внешней торговли
Министерства
экономического развития
Российской Федерации
monokin_egor@yavt.ru
119285, Россия, г. Москва,
Воробьевское ш., д. 6А



**Наталья Николаевна
МАЗАЕВА,**

доцент кафедры
международного права
Всероссийской академии
внешней торговли
Министерства
экономического развития
Российской Федерации,
кандидат юридических наук
n_mazaeva2001@mail.ru
119285, Россия, г. Москва,
Воробьевское ш., д. 6А

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.76.12.233-248

© Монокин Е. Н.,
Мазаева Н. Н., 2020

E. N. MONOKIN,

Post-graduate Student of international law Department
of the Russian Foreign Trade Academy
of the Ministry of economic development
of the Russian Federation
monokin_egor@vavt.ru
119285, Russia, Moscow, Vorobyevsky sh., 6A

N. N. MAZAEVA,

Associate Professor of the international law Department
of the Russian Foreign Trade Academy
of the Ministry of economic development
of the Russian Federation, Cand. Sci. (Law)
n_mazaeva2001@mail.ru
119285, Russia, Moscow, Vorobyevsky sh., 6A

**LEGAL REGULATION DEVELOPMENT OF AN INTEGRATED
EUROPEAN UNION POLICY FOR THE ARCTIC
IN COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION
CONCLUSIONS OF 2016 AND 2019**

Abstract. *The article is dedicated to the study of legal regulation development of the EU Arctic policy, on the example of its current basic document (Joint Communication by the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on An integrated European Union policy for the Arctic 2016) provisions evolution in the latest documents — four conclusions issued by the Council of the European Union in 2016 and 2019. Place and role of the aforementioned acts in legal regulation of the EU Arctic policy, as well as their interconnection, is examined. View of the Council of the European Union, as one of the Policy addressee, on its further development is demonstrated. By means of in-depth analysis of thematically different conclusions of the Council of the European Union, their contribution to the development of the ideas of Joint Communication within such directions as environment, sustainable development and international cooperation in Arctic is considered; new proposals and approaches are underlined. Special attention is paid to the definition of the legal nature of Joint Communication and conclusions as atypical acts of the EU institutions. During the study of documents accompanying the conclusions (especially on space issue), an integrated nature of the EU Arctic policy is demonstrated, i.e. its relationship with other EU policies and areas of competence (maritime, environmental, space). Based on the results of the study, several findings are made: Council conclusions of 2016 and 2019 compose together a single entity as integrated documents package, serve as the basis for further actions by the EU and Member States in the Arctic region; implementation of 2016 Policy in 2019-2020 and 2021 is carried along the same lines laid*

down by it, according to the same priorities, which are more adapted and supplemented by documents following it, with tendency to greater integration of Arctic policy into neighboring areas of competence.

Keywords: Arctic, European Union, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, European Commission, Council of the European Union, Joint Communication, Integrated Policy, Arctic policy, Council conclusions, atypical acts.

Совместное заявление Европейской комиссии и Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности Европейскому парламенту и Совету «Об Интегрированной политике ЕС по Арктике» 27.04.2016¹ (далее — Политика) является последним на сегодняшний день, третьим базовым документом по арктической политике Евросоюза после Заявления Комиссии Парламенту и Совету «Европейский Союз и Арктический регион» (2008 г.)² и Совместного заявления «Развитие политики ЕС по Арктике: прогресс с 2008 г. и последующие шаги» (2012 г.)³. В промежутках между ними Парламент издавал резолюции, а Совет — заключения по арктической политике.

Будучи нетипичным (не указанным в ст. 288–292 Договора о функционировании ЕС) актом институтов ЕС (принятым на основании ст. 22 (2) и 30 (1) Договора о Европейском Союзе), указанный документ по своей юридической природе является необязывающим, политико-правовым и зиждется на обновленном Лиссабонском договоре 2007 г. полномочиях Комиссии и Верховного представителя⁴. Однако, по мнению авторов, он заслуживает пристального внимания с точки зрения понимания дальнейших действий Европейского Союза в Арктическом регионе.

Нетипичные акты являются направляющими (steering effect), способствуя, с одной стороны, законодательному процессу (побуждают институты к принятию законодательных актов), а с другой — их имплементации (благодаря наличию «мягкого» права). Поэтому такие акты можно назвать политико-правовыми — они освещают политику и действия ЕС в определенной сфере, а также являются результатом нормотворчества институтов ЕС и побуждают к принятию законо-

¹ Joint Communication to the European Parliament and the Council — An integrated European Union policy for the Arctic. Brussels, 27.04.2016. JOIN (2016) 21 final // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex:52016jc0021> (дата обращения: 29.03.2020).

² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council — The European Union and the Arctic region. Brussels, 20.11.2008. COM (2008) 763 final // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex:52008dc0763> (дата обращения: 29.03.2020).

³ Joint Communication to the European Parliament and the Council — Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps. Brussels, 26.06.2012. join/2012/019 final // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex%3a52012jc0019> (дата обращения: 29.03.2020).

⁴ *Raspotnik A.* The European Union and the Geopolitics of the Arctic. Cheltenham : Edward Elgar publishing, 2018. 240 p.

дательных актов. Некоторые ученые емко характеризуют эту особенность как регулирование посредством информирования (regulation by information)⁵.

Затрагивая все сферы компетенции ЕС и стран-членов (а также дополняя их национальные арктические стратегии⁶), Совместное заявление 2016 г. установило основные приоритеты деятельности Евросоюза и его государств по Арктике в трех главных областях (priority areas) — экологии и изменениям климата, устойчивому развитию, международному сотрудничеству. Каждая из них содержала подкатегории или более узкие сферы (такие как, например, наука, экономика и инвестиции), в которых были описаны текущие проблемы европейской Арктики (issues) и способы их решения — собственно шаги Политики (policy response).

Политика стала логическим продолжением и развитием идей, заложенных в Резолюции Парламента об Арктической стратегии ЕС 12.03.2014⁷ (переход на возобновляемую энергетику, привлечение частного бизнеса, синтез науки и образования) и Совместном заявлении 2012 г. (акцент на науку).

Акцент на экологию и международное сотрудничество в Политике дополнен направлением социально-экономического развития Арктики (инвестиции, транспорт) и в гораздо большей степени — наукой и инновациями. Эти два перспективных направления встречаются в каждой приоритетной области и порой даже дублируются⁸. Еще одной закреплённой в Политике новеллой стала взаимозависимость европейской Арктики и остальной части Евросоюза, интегрированность (во все сферы компетенции) и комплексность развития: для модернизации северного региона необходимо приложить усилия не только в нем, но и во всем Евросоюзе; арктические территории и центральные части Европейского Союза не могут развиваться сами по себе, в отрыве друг от друга (что наглядно продемонстрировано в социально-экономическом разделе Политики).

В международном сотрудничестве по Арктике Евросоюз делает упор на региональный уровень и соответствующие площадки (часто упоминаются арктические страны, Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона и про-

⁵ Jaeger T., Kordic R., Ruse-Khan H. G. The Role of Atypical Acts in EU External Trade and Intellectual Property Policy // *European Journal of International Law*. 2010. Vol. 21. № 4. P. 2, 6; Lin C. H. Legal Development of Atypical Acts in the European Union with Some Reference to Spectrum Management Legislation // *Athens Journal of Law*. January 2020. Vol. 6. Is. 1. P. 2, 5, 9.

⁶ NINS / Information memo for a new referral. Subject: Joint communication to the European Parliament and the Council “An integrated European Union policy for the Arctic”. № REX/470-EESC-2016-3695 / European Economic and Social Committee. Brussels, 28.06.2016. P. 2 // URL: <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2016-03695-00-02-NINS-TRA-EN.docx/content> (дата обращения: 29.03.2020); Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: хрестоматия: в 3 т. / под общ. ред. И. С. Иванова. М.: Аспект пресс, 2013. Т. 3: Применимые правовые источники. С. 13.

⁷ European Parliament resolution of 12 March 2014 on the EU strategy for the Arctic (2013/2595(RSP)) // OJ C 378. 09.11.2017. P. 174–181.

⁸ Пункт 1.1 раздела «Изменение климата и безопасность арктической среды», п. 3.4 раздела «Международное сотрудничество по вопросам Арктики».

грамма приграничного сотрудничества «Северное измерение»⁹), но также рассматривает потенциал и выгоды кооперации с неарктическими азиатскими странами.

Со времен базового документа арктической политики ЕС 2012 г. Совместное заявление 2016 г. сделало большой шаг вперед в качественном и количественном плане. Оно последовательно соединяет настоящее с будущим: изобилует примерами как реализуемых, так и запланированных мер, правовых актов (в меньшей степени). Политика выполнила наказ Заявления 2008 г. «сформировать более четкую, детальную, структурную и скоординированную политику для сотрудничества с арктическими государствами и баланса между приоритетным сохранением арктической среды и устойчивым использованием ее ресурсов» (п. 5).

Однако, призывая ЕС и страны-члены к 39 шагам, Политика приблизилась, но еще не смогла преобразиться в «целостную стратегию и конкретный план действий по участию ЕС в Арктике» — выполнить требование Парламента в п. 1–2 Резолюции 2014 г. Для этого ей не хватает сроков реализации и четкого институционального контроля за исполнением.

Невыполненные требования и стали заделом для новых, анализируемых в данной статье документов Европейского Союза по Арктике.

Заключения Совета ЕС № 10400/16 по Арктике (20.06.2016)

Свою оценку Политики дал один из его адресатов — Совет ЕС¹⁰. Его заключения, будучи (как и совместные заявления) нетипичным актом институтов ЕС, являются необязывающими документами, выражают единодушное согласие, мнение по определенной теме и служат основой для дальнейших действий¹¹.

⁹ Northern Dimension Policy framework document. 2006. 8 p. // European External Action Service. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/north_dim/docs/nd_framework_document_2006_en.pdf (дата обращения: 29.03.2020); Northern Dimension Policy framework document. 2015. 7 p. // European External Action Service. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/northern_dimension_policy_framework_document_updated_28_05_2015.pdf (дата обращения: 29.03.2020).

¹⁰ Council Conclusions on the Arctic. Brussels, 20.06.2016. 10400/16. 5 p. // URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10400-2016-init/en/pdf> (дата обращения: 29.03.2020).

¹¹ Summaries of EU Legislation: Atypical acts // Eur-Lex: access to European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=legissum:ai0037> (дата обращения: 29.03.2020); Council conclusions & resolutions // European Council, Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/conclusions-resolutions> (дата обращения: 29.03.2020); Comments on the Council's Rules of Procedure. European Council's and Council's Rules of Procedure. Luxembourg: Publications Office of the European Union, March 2016. P. 68–69; *Blanke H.-J., Mangiameli S.* The Treaty on European Union (TEU): A Commentary. Berlin: Springer Science+Business Media, 2013. P. 629; *Airoldi A.* The European Union and the Arctic: Main developments July 2008 — July 2010. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2010. P. 24; *Raspotnik A.* The European Union and the Geopolitics of the Arctic. Cheltenham: Edward Elgar publishing, 2018. 240 p.; *Hofmann H. C. H., Rowe G. C.,*

Совет в основном поддержал Политику, ссылаясь на свои Заключения о развитии Политики ЕС по Арктическому региону (12.05.2014), ее цели, «*тематический и географический акцент*» мер (п. 5 Заключений). Но особое внимание он обратил на устойчивое развитие и международное сотрудничество (п. 2 и 3 Политики).

Главным принципом Политики 2016 г. и последующих «*интегрированных*» документов, по мнению Совета, является и должно оставаться **устойчивое развитие** (п. 5 Заключений): среди всех сфер, о выполнении которых авторы Политики должны отчитываться перед Советом, особенно выделяются социально-экономическое развитие, экология и климат (п. 12). Для обеспечения устойчивого развития и совместных (как ЕС и стран-членов, так и иных государств) научных исследований Совет рекомендует укрепить взаимодействие инструментов финансирования, упомянутых в п. 1.1 и 2.3 Политики, — Европейского инвестиционного банка, Европейских структурных и инвестиционных фондов (ESIFs / European Structural and Investment Funds)¹², научно-исследовательской инновационной программы Horizon 2020¹³ (п. 7 и 8 Заключений).

Комиссии адресован призыв увеличить вклад Евросоюза в устойчивое развитие Арктики через обозначенный Политикой инструментарий: «зеленые» и инновационные технологии, коммуникации (в рамках TEN-T / Трансевропейской транспортной сети), помощь малым и средним предприятиям (SMEs / Small and medium-sized enterprises), развитие туризма (п. 10).

Усиление присутствия Евросоюза в Арктике, по мнению Совета, является важным для общей внешней политики и политики безопасности. Этой цели посвящены все документы арктической политики ЕС. Поэтому, говоря о перспективах развития **международного сотрудничества** в «*стратегически важном для ЕС регионе*», Совет призвал наращивать межсекторальное и скоординированное

Türk A. H. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford : Oxford University Press, 2011. P. 11, 124, 213, 226 ; *Bartolini A., Cippitani R., Colcelli V.* Dictionary of Statuses within EU Law : The Individual Statuses as Pillar of European Union Integration. Berlin : Springer, 2019. P. 222.

¹² Фонд регионального развития, Социальный фонд, Фонд сплочения, Фонд аграрной промышленности и сельскохозяйственного развития, Фонд морского промысла и рыболовства.

См.: Regulation (EU) № 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) № 1083/2006 // OJ L 347. 20.12.2013. P. 320–469.

¹³ Бюджет 77 млрд евро рассчитан на 2014–2020 гг.

См.: Regulation (EU) № 1291/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing Horizon 2020 — the Framework Programme for Research and Innovation (2014–2020) and repealing Decision № 1982/2006/EC (text with EEA relevance). Art. 3, 6, 20, 21 // OJ L 347. 20.12.2013. P. 104–173.

взаимодействие Евросоюза на всех уровнях — с «*региональными и глобальными акторами в Арктике*» (п. 2, 3). Обращаясь к арктическим государствам, Совет транслирует сходную позицию о большей эффективности регионального и глобального сотрудничества для решения проблем Арктики (п. 3).

На уровне ЕС Совет рекомендует наладить сотрудничество между институтами и странами — членами Евросоюза (п. 11). Комиссии и Верховному представителю желательно включать арктическую повестку в различные сферы международного взаимодействия для повышения осведомленности и интереса к Арктике как членов ЕС, так и его иностранных партнеров. Например, для защиты и адаптации к изменениям климата Арктики Совет¹⁴ обязывает ЕС и государства-члены уделять во внешней политике первостепенное внимание имплементации глобальных и региональных экологических соглашений (п. 6). Позже идея об **инклюзивности арктической повестки** станет одной из рекомендаций EPSC / Европейского центра политической стратегии (при Комиссии)¹⁵ как приоритет новой арктической политики ЕС.

В итоге, поддерживая арктическую Политику ЕС, изложенную Комиссией и Верховным представителем в Совместном заявлении, предложения Совета ЕС затрагивают лишь устойчивое развитие и международное сотрудничество. По этим же двум направлениям он видит дальнейшее совершенствование политики ЕС, задавая Евросоюзу, его институтам и странам-членам основу для будущих действий. Через три года в новых заключениях Совета эти направления пополнятся экологией и космическими технологиями.

Заключения Совета ЕС № 14249/19 по океанам и морям (19.11.2019)

В соответствии с п. 1–2 Резолюции Парламента 2014 г. арктическая Политика ЕС начала интегрироваться в иные, пока смежные сферы интересов и компетенции Евросоюза. Заключения Совета ЕС № 14249/19 по океанам и морям (19.11.2019)¹⁶ хотя и не затрагивают Арктику полностью, но во введении, кроме своих же документов по морской политике ЕС, упоминают и о Совместном заявлении 2016 г. Общее содержание заключений затрагивает угрозу быстрых изменений климата для морской среды и такие способы совместного ответа международного сообще-

¹⁴ Ссылаясь на свои Заключения по европейской климатической дипломатии от 15.02.2016 (обновлены 20.01.2020).

См.: Council Conclusions on European climate diplomacy after COP21. Brussels, 15.02.2016. 6061/16. 9 p. // URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6061-2016-INIT/en/pdf> (дата обращения: 29.03.2020); Council Conclusions on Climate Diplomacy. Brussels, 20.01.2020. 5033/20. 6 p. // URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-5033-2020-init/en/pdf> (дата обращения: 29.03.2020).

¹⁵ Walking on thinice: a balanced Arctic strategy for the EU // European Political Strategy Centre (EPSC). EPSC Strategic Notes. 19.07.2019. Is. 31. P. 10, 13.

¹⁶ Council Conclusions on Oceans and Seas. Brussels, 19.11.2019. 14249/19. 16 p. // URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/41384/st14249-en19.pdf> (дата обращения: 29.03.2020).

ства и всех уровней ЕС на них, как морская безопасность, устойчивое использование биоресурсов (защита биоразнообразия, уменьшение загрязнения), «синяя» экономика (рыболовство, транспорт, гидроэнергетика), научные исследования.

Являясь одним из самых удаленных (от основной части ЕС) регионов, Арктика в то же время очень значима для ЕС (п. 58). В VIII разделе Заключений, посвященном ей (п. 59–67), Совет прежде всего выражает обеспокоенность высокой уязвимостью Северного Ледовитого океана и в два раза более быстрыми по сравнению с другими регионами темпами его потепления — неизбежным следствием человеческой деятельности. Выделяются два направления (научные исследования, экологическая безопасность и мониторинг) и три международно-правовых инструмента для защиты океана от антропогенной деятельности.

Главной региональной площадкой для защиты экологии Северного Ледовитого океана п. 64 и 65 Заключений называют Арктический совет (из-за целей по ст. 1 (а) — (с) Оттавской декларации (1996 г.)¹⁷) с его шестью рабочими группами (каждая из которых имеет экологическую направленность) и программой председательства Исландии на 2019–2021 гг. (среди ее акцентов — климат, морская среда, «зеленая» и «синяя» экономика)¹⁸.

Основным направлением защиты океана, по мнению Совета, являются совместные (с международными организациями и арктическими государствами) научные исследования. Международно-правовыми инструментами здесь выступают Соглашение о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море центральной части Северного Ледовитого океана (2018 г.)¹⁹ и Соглашение по укреплению международного арктического научного сотрудничества (2017 г.)²⁰. В научной работе необходимо учитывать традиционные знания, опыт коренного и местного населения Арктики (п. 59, 66). Также приветствуется деятельность

¹⁷ Declaration on the establishment of the Arctic Council (Ottawa Declaration). Joint communique of the governments of the Arctic countries on the establishment of the Arctic Council. Arctic Council. Ottawa, 19.09.1996. 5 p. // URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85> (дата обращения: 29.03.2020).

¹⁸ Together towards a sustainable Arctic: Iceland's Chairmanship Program for the Arctic Council 2019–2021 / Iceland Ministry for Foreign Affairs. Rovaniemi, May 2019. 12 p. // URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2456> (дата обращения: 29.03.2020) ; Iceland's Chairmanship in the Arctic Council — Key Priorities: FM Gudlaugur Thor Thordarson // YouTube. The Arctic Circle. 20.01.2019. URL: <https://youtu.be/3df7turhqe4> (дата обращения: 29.03.2020).

¹⁹ Для ЕС действует с 18.03.2019.

См.: Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean. Ilulissat, 03.10.2018 // OJ L 73. 15.03.2019. P. 3–8 ; Council Decision (EU) 2019/407 of 4 March 2019 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean. Art. 3 // OJ L 73. 15.03.2019. P. 1–2.

²⁰ Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation. Fairbanks (10th Ministerial meeting), 11.05.2017. 30 p. // Arctic Council. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916> (дата обращения: 29.03.2020).

РАМЕ / Рабочей группы Арктического совета по защите морской среды по разработке Регионального плана действий по морскому мусору (п. 65)²¹.

Второе направление защиты Северного Ледовитого океана — экологическая безопасность арктического судоходства, а именно ограничение вредных выбросов, усиление сотрудничества по поиску и спасанию (search & rescue), готовности и предотвращению чрезвычайных ситуаций (preparedness & response). Ведущей международной организацией здесь называется ИМО (Международная морская организация), а главным международно-правовым инструментом — Полярный кодекс (2015 г.)²². Арктическим членам ИМО необходимо гармонизированно исполнять Кодекс и добиваться уменьшения выбросов черного угля в Арктике (п. 60).

На уровне ЕС безопасность обеспечивает Агентство по глобальным навигационным спутниковым системам (European GNSS agency), программа мониторинга Copernicus (с ее спутниковой системой слежения Sentinel) и спутниковая система навигации Galileo. Совет призывает объединить их функционал для наиболее обширного применения в Арктике: для помощи метеорологам, океанографам и жителям региона и судоходства (п. 61).

В свете «растущего геополитического интереса к Арктике» Совет предлагает обновить арктическую политику ЕС (п. 63), где базовым принципом международного сотрудничества должен стать *low-tension-high cooperation* (п. 62). Этот принцип впервые был упомянут в заявлении Верховного представителя, европейского комиссара, посла по особым поручениям по арктическим вопросам ЕС и министра иностранных дел Швеции²³, сделанном по итогам Арктического форума ЕС (EU Arctic Forum; 3–4.10.2019, Швеция), проведение которого, наряду с собранием Arctic Circle (10–13.10.2019, Исландия), Совет также приветствует в своих Заключениях (п. 67).

По результатам анализа второго документа Совета ЕС, касающегося Арктики, обозначенных им направлений, приведенных мер и инструментария можно сделать вывод, что заключения вносят актуальные уточнения и придерживаются положений Политики в части экологии Арктики.

²¹ Regional Action Plan on Marine Litter // PAME/Protection of the Arctic Marine Environment. URL: <https://www.pame.is/projects/arctic-marine-pollution/regional-action-plan-on-marine-litter> (дата обращения: 29.03.2020).

²² International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code). London, 15.05.2015. 54 p. // IMO. URL: <https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/polar-default.aspx> (дата обращения: 29.03.2020).

²³ EU Arctic Forum (Umeå, 3–4 October 2019) : Joint Statement by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission Federica Mogherini, European Commissioner Karmenu Vella, and the Minister for Foreign Affairs of Sweden Ann Linde «The European Union's long standing commitment to enhance sustainable international cooperation in the Arctic» / European Commission, EEAS, Government Offices of Sweden (Ministry for Foreign Affairs). 03.10.2019 // URL: https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/eu-arctic-forum-statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-commissioner_en (дата обращения: 29.03.2020).

**Заключения Совета ЕС № 13996/19
о решениях по космосу для устойчивого
развития Арктики (21.11.2019)**

Изданные всего через три дня после предыдущего документа Заключения Совета ЕС № 13996/19 «О решениях по космосу для устойчивого развития Арктики» (21.11.2019)²⁴ развивают идеи Политики в сфере космических программ — совершенствование, объединение функционала, создание новых, адаптация и региональное использование глобальных космических программ, спутниковых систем мониторинга и навигации в Арктике.

Также эти Заключения посвящены влиянию реформы космической программы ЕС на арктическую политику Евросоюза: они были приняты в свете предложенного Комиссией (на основании ст. 172 и 189 Договора о функционировании ЕС) Регламента об установлении Космической программы ЕС и учреждении Агентства ЕС по Космической программе (06.06.2018)²⁵.

Важность этого Регламента для Арктики проявляется, по мнению авторов, в трех аспектах:

- 1) в пункте 72 говорится об эффективности предметов регулирования (выделяется программа GOVSATCOM) для главных политик ЕС, среди которых названа и арктическая;
- 2) предложенный Регламент заменит учредительные акты программ мониторинга Copernicus (с ее спутниковой системой слежения Sentinel) и спутниковой системы навигации Galileo, также применяемых в Арктике²⁶;
- 3) Агентство по глобальным навигационным спутниковым системам (European GNSS agency), ведущее совместно с Комиссией ЕС, ESA / Европейским кос-

²⁴ Council Conclusions on Space solutions for a sustainable Arctic. Brussels, 21.11.2019. 13996/19. 7 p. // URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13996-2019-INIT/en/pdf> (дата обращения: 29.03.2020).

²⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the space programme of the Union and the European Union Agency for the Space Programme and repealing Regulations (EU) № 912/2010, (EU) № 1285/2013, (EU) № 377/2014 and Decision 541/2014/EU. Brussels, 06.06.2018. COM (2018) 447 final — 2018/0236 (COD) // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=com%3A2018%3a447%3afin> (дата обращения: 29.03.2020).

²⁶ Регламент № 377/2014 и Регламент № 1285/2013 соответственно.
См.: Regulation (EU) № 377/2014 of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 establishing the Copernicus Programme and repealing Regulation (EU) № 911/2010 (text with EEA relevance) // OJ L 122. 24.04.2014. P. 44–66 // URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/377/oj> (дата обращения: 29.03.2020) ; Regulation (EU) № 1285/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the implementation and exploitation of European satellite navigation systems and repealing Council Regulation (EC) № 876/2002 and Regulation (EC) № 683/2008 of the European Parliament and of the Council // OJ L 347. 20.12.2013. P. 1–24 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1285/oj> (дата обращения: 29.03.2020).

мическим агентством и странами-членами систему Galileo²⁷, в п. 28, 87, 88 ст. 1 (2) проекта Регламента предложено заменить (упразднив Регламент № 912/2010)²⁸ на Агентство ЕС по Космической программе (EU Agency for the Space Programme). В результате возникли разногласия из-за возможного конфликта полномочий нового Агентства с уже существующим ESA / Европейским космическим агентством²⁹. Поэтому можно сказать, что своим документом Совет включается в диалог Парламента и Комиссии.

Заключения Совета главным образом повествуют о роли космических программ и предоставляемых ими возможностях для устойчивого развития европейской Арктики, т.е. был принят к исполнению п. 2.4 Политики 2016 г., однако им не ограничились. Уже в начале документа подчеркнута большая **роль космических технологий** для всех трех приоритетных областей арктической Политики 2016 г. (п. 1). Например, программа мониторинга Copernicus (с ее спутниковой системой слежения Sentinel) помогает наблюдать за изменениями климата Арктики (п. 1 Политики), спутниковая система навигации Galileo обеспечивает социально-экономическую деятельность в регионе (п. 2 Политики), а система обмена данными INTERACT способствует международному сотрудничеству по Арктике (п. 3 Политики).

Географические и социально-экономические вызовы Арктики (большие территории и низкая плотность населения), как отмечает Совет, во многом сходны с проблемами иных удаленных и прибрежных районов. Заключения предлагают опираться на спутниковые системы наблюдения (в том числе метеорологии), навигации, связи, охватывающие Арктику, и они уже вносят свой вклад. Например, система навигации Galileo, предоставляя точные данные с

²⁷ П. 17–18, ст. 5(2), 6(d), 11(7), 12 Регламента № 912/2010 ; п. 26–27, 42, ст. 11(a)(b), 12, 14, 15 Регламента № 1285/2013.

См.: Regulation (EU) № 912/2010 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2010 setting up the European GNSS Agency, repealing Council Regulation (EC) № 1321/2004 on the establishment of structures for the management of the European satellite radio navigation programmes and amending Regulation (EC) № 683/2008 of the European Parliament and of the Council. Par. 17–18, art. 5(2), 6(d), 11(7), 12 // OJ L 276. 20.10.2010. P. 11–21 ; Regulation (EU) № 1285/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the implementation and exploitation of European satellite navigation systems and repealing Council Regulation (EC) № 876/2002 and Regulation (EC) № 683/2008 of the European Parliament and of the Council. Par. 26–27, 42, art. 11(a)(b), 12, 14, 15 // OJ L 347. 20.12.2013. P. 1–24. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1285/oj> (дата обращения: 29.03.2020).

²⁸ См.: Regulation (EU) № 912/2010 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2010 setting up the European GNSS Agency, repealing Council Regulation (EC) № 1321/2004... P. 11–21.

²⁹ Teffer P. ESA pushback against new EU space agency plan // EU observer. Brussels, 18.02.2019 ; Proposal by ESA's Director-General for certain amendments to European Commission's proposal for a Regulation establishing the space programme of the Union and the European Space Agency for the Space Programme ref. COM(2018) 447 final // ESA. Paris, February 2019. P. 14–15.

низкой задержкой, содействует арктическому судоходству, поиску и спасанию. Сходный эффект ожидается и от программы GOVSATCOM (для государственных и военных нужд).

Шесть тематических услуг, оказываемых программой мониторинга Copernicus (с ее спутниковой системой слежения Sentinel), удовлетворяют потребностям арктических ученых (в наблюдении за атмосферой, морской средой, землей, изменениями климата) и береговых служб (в готовности к чрезвычайным ситуациям и в обеспечении безопасности; п. 5).

Заключения разделяют мнение, высказанное в п. 1.2 Заявления Комиссии «Космическая стратегия для Европы» (26.10.2016) о развитии функционала уже существующих космических программ и их адаптации к Арктике. Наиболее значимым для региона **функционалом**, который необходимо **развивать** для устранения пробелов, п. 6, 7, 10, 12 Заключений называют площадь покрытия (система EGNOS), скорость, точность передачи данных и доступ к ним (система навигации Galileo; SMEs (важно для метеорологии и конкурентоспособности)), мониторинг (программа Copernicus; наблюдение за ледовой обстановкой, уровнями парниковых газов).

Важно развивать и взаимосвязь (synergy) космических программ (например, программы мониторинга Copernicus и системы навигации Galileo), объединять **их функционал** (связь, позиционирование, наблюдение), чтобы обеспечить наиболее обширное применение в Арктике для экологического мониторинга, экономической деятельности и нужд населения (п. 9). Здесь Совет напоминает об аналогичном призыве в п. 61 Заключений № 14249/19 по океанам и морям (19.11.2019).

На практике синтез двух программ осуществляется на двух уровнях: на частном уровне предприниматели, научные центры и университеты в рамках конкурса Galileo-Copernicus Synergy Challenge предлагают свои проекты синтеза, лучший из которых получает административную и финансовую помощь (88 тыс. евро)³⁰; на уровне ЕС его Агентство по глобальным навигационным спутниковым системам заключает с иными организациями среднесрочные рамочные соглашения о партнерстве (framework partnership agreement; например с Eurocontrol)³¹.

Наряду с разработкой новых, **адаптацияй**, улучшением и взаимосвязью существующих космических программ, рекомендуется увеличивать число и

³⁰ В 2019 г. победителем стало приложение Xylene, документирующее цепочку поставок древесины. Стоит отметить, что среди основных производителей древесины в ЕС Финляндия и Швеция, являющиеся арктическими государствами.

См.: Challenges // Galileo Masters. URL: <https://esnc.eu/#challenges> (дата обращения: 29.03.2020); Galileo Masters: a springboard for your ideas // European Global Navigation Satellite Systems Agency. 17.06.2020. URL: <https://www.gsa.europa.eu/newsroom/news/galileo-masters-springboard-your-ideas> (дата обращения: 20.06.2020).

³¹ Enabling synergies between Galileo, EGNOS, Copernicus & more — Cooperation with GSA extended // Eurocontrol: Supporting European Aviation. 05.11.2019. URL: <https://www.eurocontrol.int/news/enabling-synergies-between-galileo-egnos-copernicus-more-cooperation-gsa-extended> (дата обращения: 29.03.2020).

наземных пунктов наблюдения (п. 2, 4, 8, 13). Здесь же Совет определяет, что именно нехватка наземной инфраструктуры (в том числе систем связи) в Арктике подталкивает к совершенствованию космических программ, которые должны играть большую роль (п. 12). Поскольку большая роль подразумевает и большую ответственность, крайне важно своевременно устранять негативные эффекты программ (сбои в работе, конфликт спутниковых систем), влияние которых на Арктику будет особенно заметным ввиду ее географических и социально-экономических особенностей (п. 11).

В целом для космических программ, как и для морской или арктической политики ЕС, характерна интегрированность во все регионы, сферы компетенции Евросоюза. Программы мониторинга климата Арктики помогут не только понять причину его быстрых изменений, но и предотвратить аналогичные процессы в других регионах ЕС (п. 3).

Что касается межинституционального взаимодействия Комиссии, Европейского Агентства по глобальным навигационным спутниковым системам и ESA / Европейского космического агентства, то для исполнения космических программ и вышеперечисленных рекомендаций необходимо сотрудничать не только с международными партнерами (в рамках Horizon Europe; п. 14), с коренным и местным населением (учитывая его нужды; п. 15), но и между собой, причем в последнем случае стороны должны *«избегать ненужных совпадений и дублирования [полномочий]»* (avoid unnecessary overlaps and duplication; п. 16).

Эта фраза Совета отражает его позицию и призвана снизить возможный конфликт полномочий преемника Агентства по глобальным навигационным спутниковым системам с ESA / Европейским космическим агентством. Взаимодействие института (Комиссии) с вышеуказанными агентствами, в том числе по вопросам Арктики, можно считать совершенствованием институциональной структуры ЕС (координации институтов, органов и учреждений) по межсекторальным вопросам региона, предложенной п. 35 Резолюции Парламента 2014 г.

В финальных положениях Заключений содержится отдельная рекомендация Комиссии и Верховному представителю обновить Политику 2016 г., учтя новые вызовы и возможности, среди которых *«космические технологии и растущий международный интерес к региону»* (п. 17).

В итоге Заключения Совета демонстрируют прогресс арктической политики и посвящены сразу трем группам документов.

Во-первых, будучи изданными во исполнение Политики 2016 г., они показали важность космических программ как для Арктики, так и для всех трех приоритетных областей Политики — экологии, устойчивого развития, международного сотрудничества. Последнее, однако, Заключения затрагивают в меньшей степени (п. 3, 14, 15) — основной акцент делается на работу внутри ЕС.

Во-вторых, Заключения впитали и развили идеи предыдущих документов арктической политики. Совет ЕС консолидировал и дополнил предложения об объединении функционала уже существующих космических программ для наиболее обширного, гибкого и эффективного применения в Арктике, озвученные в собственных Заключениях № 14249/19 по океанам и морям (19.11.2019).

В-третьих, будучи принятыми в свете проекта Регламента об установлении Космической программы ЕС и учреждении Агентства ЕС по Космической программе (06.06.2018), Заключение также затрагивают и влияние реформы космической программы Евросоюза на его арктическую политику.

Заключения Совета ЕС № 14952/19 по арктической политике ЕС (09.12.2019)

Спустя короткое время после двух предыдущих заключений Совет Евросоюза издал 09.12.2019 третьи Заключение № 14952/19 по арктической политике ЕС³², рассуждая о ее будущем, уровнях международного сотрудничества и роли Евросоюза. Данные Заключение из пяти пунктов являются итоговым на сегодняшний день документом арктической политики ЕС.

Признавая первостепенную ответственность арктических государств в развитии региона, Совет отмечает, что многие проблемы, влияющие на Арктику, имеют глобальную природу, поэтому могут быть эффективно решены путем **сотрудничества** на универсальном или региональном уровне (п. 3). В первом случае площадкой сотрудничества называется система ООН, а во втором — Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона, «Северное измерение» (и другие программы приграничного сотрудничества).

Евросоюз и страны-члены должны продолжать оказывать значительный вклад на обоих уровнях, и ярким примером их участия Совет называет первый Форум заинтересованных лиц в европейской Арктике (3–4.10.2019, Швеция). Эта позиция о совокупности обоих уровней международного сотрудничества в Арктике и значительной роли ЕС в нем впервые была озвучена Резолюцией 2011 г. (п. 43), закреплена Совместным заявлением 2012 г. (ч. 1 п. 3) и дословно указана во введении и п. 3 Совместного заявления 2016 г.

Таким образом, Совет выражает солидарность с Комиссией и Верховным представителем по данному аспекту Политики и призывает активизировать деятельность ЕС и его стран в этом направлении. Заключение, вторя двум предыдущим (их п. 63 и 17), также рекомендуют Комиссии и Верховному представителю **обновить Политику** в ответ на растущий геополитический интерес, новые вызовы и возможности, быстрые изменения в Арктике (п. 4).

Будучи посвященными Политике, но разделенными по объекту и тематическим сферам (морская среда, космические программы, международное сотрудничество), Заключение 2016 и 2019 гг. вместе образуют единое целое как пакет **интегрированных** документов и служат основой для дальнейших действий. Последние Заключение призывают не только принять новый базовый документ ЕС по Арктике, но и продолжать активное выполнение существующего («в соот-

³² Council Conclusions on the EU Arctic policy. Brussels, 09.12.2019. 14952/19. 2 p. // URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14952-2019-INIT/en/pdf> (дата обращения: 29.03.2020).

ветствии с распределением компетенций между странами-членами и ЕС»), регулярно отчитываясь перед Советом (п. 5).

Таким образом, можно констатировать, что исполнение Политики 2016 г. продолжается на рубеже 2019–2020 гг. и в 2021 г. в том же ключе, по тем же приоритетам, но более адаптированным и дополненным следующими за ней документами, углубляющими интеграцию Политики в различные сферы компетенции.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арктический регион: проблемы международного сотрудничества : хрестоматия : в 3 т. / под общ. ред. И. С. Иванова. — М. : Аспект пресс, 2013. — Т. 3 : Применимые правовые источники. — 662 с.
2. *Airoidi A.* The European Union and the Arctic: Main developments July 2008 — July 2010. — Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2010. — 64 p. — // URL: <https://doi.org/10.6027/ANP2010-763> (дата обращения: 29.03.2020).
3. *Bartolini A., Cippitani R., Colcelli V.* Dictionary of Statutes within EU Law: The Individual Statutes as Pillar of European Union Integration. — Berlin: Springer, 2019. — 652 p. — URL: https://books.google.ru/books?id=_oyCDwAAQBAJ (дата обращения: 29.03.2020).
4. *Blanke H.-J., Mangiameli S.* The Treaty on European Union (TEU): A Commentary. — Berlin: Springer Science+Business Media, 2013. — 1813 p. — URL: <https://books.google.ru/books?id=hPu8BAAAQBAJ> (дата обращения: 29.03.2020).
5. Challenges // Galileo Masters. — URL: <https://esnc.eu/#challenges> (дата обращения: 29.03.2020).
6. Comments on the Council's Rules of Procedure. European Council's and Council's Rules of Procedure. — Luxembourg : Publications Office of the European Union, March 2016. — 119 p. — URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/29824/qc0415692enn.pdf> (дата обращения: 29.03.2020).
7. Enabling synergies between Galileo, EGNOS, Copernicus & more — Cooperation with GSA extended // Eurocontrol: Supporting European Aviation. — 05.11.2019. — URL: <https://www.eurocontrol.int/news/enabling-synergies-between-galileo-egnos-copernicus-more-cooperation-gsa-extended> (дата обращения: 29.03.2020).
8. Galileo Masters: a springboard for your ideas // European Global Navigation Satellite Systems Agency. — 17.06.2020. — URL: <https://www.gsa.europa.eu/newsroom/news/galileo-masters-springboard-your-ideas> (дата обращения: 20.6.2020).
9. *Hofmann H. C., Rowe G. C., Türk A. H.* Administrative Law and Policy of the European Union. — Oxford : Oxford University Press, 2011. — 1064 p.
10. Iceland's Chairmanship in the Arctic Council — Key Priorities : FM Gudlaugur Thor Thordarson // YouTube. — The Arctic Circle. — 20.01.2019. — URL: <https://youtu.be/3df7tuRhQE4> (дата обращения: 29.03.2020).
11. *Jaeger T., Kordic R., Ruse-Khan H. G.* The Role of Atypical Acts in EU External Trade and Intellectual Property Policy // European Journal of International Law. — 2010. — Vol. 21. — № 4. — Pp. 901–939.

12. *Lin C. H.* Legal Development of Atypical Acts in the European Union with Some Reference to Spectrum Management Legislation // Athens Journal of Law. — January 2020. — Vol. 6. — Is. 1. — Pp. 9–36.
13. *Rasputnik A.* The European Union and the Geopolitics of the Arctic. — Cheltenham : Edward Elgar publishing, 2018. — 240 p.
14. *Teffer P.* ESA pushback against new EU space agency plan // EU observer. — Brussels, 18.02.2019.
15. Walking on thinice: a balanced Arctic strategy for the EU // European Political Strategy Centre (EPSC). — EPSC Strategic Notes. — 19.07.2019. — Is. 31. — 15 p. — URL: <https://op.europa.eu/s/ougt> (дата обращения: 29.03.2020).