Юридическое понятие континентального шельфа для целей соглашений о разделе продукции

В.В. Крюков, соискатель кафедры Гражданского и трудового права Юридического факультета РУДН (научный руководитель — доктор юридических наук, профессор М.Н. Кузнецов)

В России, как и в большинстве нефтедобывающих стран мира, происходит качественное ухудшение сырьевой базы: в освоенных регионах значительная часть запасов заключена в мелких месторождениях. Доля активных запасов крупных нефтяных компаний составляет сегодня 45% и продолжает снижаться, 80% месторождений, стоящих на государственном балансе, — это мелкие месторождения с извлекаемыми запасами до 10 млн т с долей трудноизвлекаемых запасов до 75%. Для обеспечения внутренних потребностей страны в энергоресурсах и сохранения ее экспортного потенциала необходимы открытие и разработка новых крупных месторождений в труднодоступных районах Восточной Сибири и Дальнего Востока, на шельфе острова Сахалин, в Каспийском море, в Арктике.

В соответствии с положениями Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ (в редакции федеральных законов от 7 января 1999 г. № 19-ФЗ; от 18 июня 2001 г. № 75-ФЗ и от 6 июня 2003 г. № 65-ФЗ) право пользования участком недр может быть предоставлено инвестору на условиях раздела продукции, при наличии определяемых Правительством РФ ряда условий. Одно из них состоит в том, что разработка данного участка недр необходима для вовлечения в хозяйственный оборот полезных ископаемых, которые находятся на континентальном шельфе Российской Федерации.

Российский законодатель установил некоторые особые условия в отношении деятельности инвестора на континентальном шельфе. Так, соглашения, связанные с использованием участков недр, расположенных на континентальном шельфе РФ и (или) в пределах исключительной экономической зоны РФ, а также изменения и дополнения, вносимые в указанные соглашения, должны утверждаться отдельными федеральными законами.

Другая особенность соглашений о разделе продукции, предоставляющих в пользование участки недр, которые расположены на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны РФ, заключается в том, что подписание соглашения со стороны государства осуществляется Правительством РФ по согласованию с органом исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого будут проводиться предусмотренные соглашением работы, в части, касающейся вопросов, которые относятся к ведению этого субъекта.

Статья 8 закона о СРП предусматривает, что часть произведенной продукции передается в собственность инвестора для возмещения его затрат на выполнение работ по соглашению. Это так называемая компенсационная продукция. При этом предельный уровень компенсационной продукции не должен превышать 75%. В то же время, если речь идет о добыче на континентальном шельфе РФ, «планка поднята значительно выше» — до 90% общего объема произведенной продукции.

При заключении СРП практическим работникам необходимо иметь четкое и полное представление о правовом понятии континентального шельфа, которое в значительной степени отличается от соответствующего геофизического (геолого-морфологического) понятия.

1. Общие положения

Сегодня термин «континентальный шельф» сегодня у всех на слуху. Интерес этот не случаен. В настоящее время, по самым различным оценкам, около трети мировой добычи нефти и

газа приходится на континентальный шельф. Причем наиболее перспективные из месторождений выявлены в глубоководных зонах (1000 м и более). Именно на акваториях отмечается наибольший прирост запасов и открываются крупные и гигантские месторождения. Это происходит на континентальном шельфе Бразилии, Нигерии, Вьетнама, Китая, Анголы, в Мексиканском заливе, на шельфе острова Сахалин, в Баренцевом и Каспийском морях. По выявленным и прогнозируемым запасам многих видов полезных ископаемых континентальный шельф России вообще является уникальным национальным резервом. В частности, в западном секторе российской Арктики открыта гигантская газонефтяная провинция, которая содержит около 70% всех извлекаемых ресурсов шельфа России. И при этом нужно иметь в виду, что на более чем 60% площадей Баренцева, Печорского и Карского морей не пробурено еще не одной скважины.

По образному выражению одного западного юриста, по сравнению с разведанными запасами на сухопутной части нашей планеты все запасы полезных ископаемых, которые таит в себе континентальный шельф, — это все равно, что почтовая марка, наклеенная на спину слона.

Континентальный шельф имеет огромное стратегическое и экономическое значение для России. По официальным данным Министерства природных ресурсов площадь российского континентального шельфа составляет около 6,2 млн кв. км, что соответствует 21% площади шельфа всего Мирового океана. Из них 3,9 млн кв. км перспективны на нефть и газ, причем 2 млн кв. км относится к Западной Арктике (Баренцево и Карское моря), 1 млн — к Восточной Арктике, 0,8 млн — к дальневосточным морям и 0,1 млн кв. км — к южным морям (Каспийское, Черное, Азовское). По некоторым оценкам, из недр российского шельфа может быть извлечено порядка 100 млрд т условного топлива. Для сравнения, запасы Каспия по российским оценкам составляют 12–17 млрд т, из них в российском секторе — около 2 млрд т.

Наряду с чисто техническими проблемами освоения континентального шельфа не меньшую практическую значимость сегодня приобретают и соответствующие правовые аспекты.

В самом широком смысле под континентальным шельфом понимается не что иное, как подводная окраина материка до его резкого обрыва на большие глубины. В поперечном разрезе это продолжение материка напоминает своеобразную подводную полку, примыкающую к сухопутному побережью, отсюда, видимо, и название «шельф» (от англ. «shelf» — «полка»). На таком подходе построено геофизическое (геолого-морфологическое) понятие континентального шельфа.

Юридическое же понятие континентального шельфа имеет существенные отличия.

2. Понятие континентального шельфа в международном праве и российском законодательстве

Основными международно-правовыми актами, регулирующими режим континентального шельфа, являются два универсальных международных договора: Женевская конвенция о континентальном шельфе 1958 г. (далее — Конвенция 1958 г.) и Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (далее — Конвенция 1982 г.). Необходимо сразу отметить, что обе указанные конвенции не содержат различий в части устанавливаемого ими международно-правового режима континентального шельфа, однако поразному подходят к его определению.

Кроме того, следует иметь в виду, что Конвенция 1982 г. является своеобразным «зонтиком» для других «морских» конвенций. Неслучайно ее называют «современной Конституцией морей». Она носит действительно универсальный, всеобъемлющий характер, за ее рамками не осталось практически ни одной сколь-нибудь значимой проблемы международного морского права. Кроме того, ее уникальность заключается еще и в том, что она, по сути, кодифицировала целый ряд международно-правовых обычаев. А это в свою очередь означает, что ее положений придерживаются в том числе и государства, формально не являющиеся ее участниками.

Согласно ст.1 Конвенции 1958 г. под континентальным шельфом понимается:

а) поверхность и недра морского дна подводных районов, примыкающих к берегу, но находящихся вне зоны территориального моря, до глубины 200 м, или за этим пределом до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих районов;

б) поверхность и недра подобных подводных районов, примыкающих к берегам островов.

Таким образом, Конвенция 1958 г. устанавливает два критерия для определения внешней границы континентального шельфа:

1) критерий глубины (200 м);

2) критерий технической доступности (так называемый критерий эксплуатабельности).

Континентальный шельф, примыкающий к берегам некоторых государств, очень широк, крутизна его склона невелика, а покрывающие воды имеют небольшую глубину. Таким государствам, как, например, Аргентина, выгоден критерий глубины при исчислении своего шельфа. У некоторых же государств (например, Чили, Перу, Испания) шельф очень узок, поскольку почти сразу происходит резкий обрыв на большие глубины. Для таких государств применение критерия глубины явно невыгодно.

Что касается критерия эксплуатабельности, то его применение удобно для развитых государств, располагающих высокими технологиями, которые позволяют осуществлять добычу полезных ископаемых на глубинах, значительно превышающих 200 м. Вместе с тем такой критерий не может устраивать государства, чьи технические возможности ограниченны.

Для того, чтобы разрешить подобного рода противоречия, Конвенция 1982 г., часть VI которой посвящена континентальному шельфу, предусмотрела компромиссное решение. Статья 76 Конвенции устанавливает, что континентальный шельф прибрежного государства включает в себя морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводный окраины материка или на расстояние 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние.

Если же окраина материка простирается более чем на 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, то континентальный шельф прибрежного государства не может простираться далее 350 морских миль от указанных исходных линий или не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты, которая представляет собой линию, соединяющую глубины в 2500 м.

Следовательно, в зависимости от ширины собственно шельфа возможны три варианта определения внешней границы юридического континентального шельфа прибрежного государства:

1) если ширина шельфа менее 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, то шельфом будет считаться все морское дно и его недра до внешней границы, проходящей на расстоянии в 200 морских миль, отсчитываемых от тех же исходных линий;

2) если ширина шельфа более 200 морских миль, но менее 350 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, то шельфом будет считаться все морское дно и его недра до внешней границы, проходящей на расстоянии не далее 350 морских миль от указанных исходных линий или не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты;

3) если ширина шельфа более 350 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, то шельфом будет считаться все морское дно и его недра до внешней границы, проходящей на расстоянии не далее 350 морских миль от указанных исходных линий или не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты.

Данные о границах континентального шельфа за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, представляются соответствующим прибрежным государством в Комиссию по границам континентального шельфа, создаваемую в соответствии с Приложением II к Конвенции 1982 г. Границы шельфа, установленные прибрежным государством на основе рекомендаций Комиссии, являются окончательными и обязательными для всех.

Указанные положения Конвенции 1982 г. не применяются, когда речь идет о делимитации континентального шельфа между государствами с противолежащими или смежными побережьями. В этом случае делимитация континентального шельфа осуществляется на основе соответствующих двусторонних договоров. Таким образом, юридическое понятие континентального шельфа включает помимо самого шельфа прибрежные районы морского дна, где континентального шельфа в его прямом смысле нет, а также районы морского дна за пределами континентального шельфа. Кроме того, если с географической точки зрения шельф начинается от берега моря, то с юридической — от внешней границы территориального моря, поскольку территориальное море, морское дно и его недра в рамках территориального моря входят в состав государственной территории прибрежного государства.

Положения Федерального закона от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе Россий-

ской Федерации (в ред. федеральных законов от 10 февраля 1999 г. № 32-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ, от 22 апреля 2003 г. № 50-ФЗ, от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, от 11 ноября № 148-ФЗ) (далее — Закон 1995 г.) полностью соответствуют нормам международного морского права.

Согласно Закону 1995 г. внешняя граница континентального шельфа России находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более 200 морских миль.

Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права.

В соответствии со ст. 2 Закона 1995 г. делимитация континентального шельфа между РФ и государствами, побережья которых противолежат побережью РФ или являются смежными с побережьем РФ, осуществляется на основе международных договоров РФ или норм международного права.

Определение континентального шельфа применяется также ко всем островам Российской Федерации.

Следует особо отметить, что континентальный шельф находится за пределами территориального моря прибрежных государств и, таким образом, не входит в состав их государственной территории, но вместе с тем государства обладают определенными правами в отношении их шельфа. Согласно ст. 2 Конвенции 1958 г. и ст. 77 Конвенции 1982 г. прибрежные государства осуществляют в отношении континентального шельфа суверенные права в целях его разведки и разработки его природных ресурсов. Под последними понимаются минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр, а также живые организмы, относящиеся к «сидячим видам».

Особенности осуществления таких суверенных прав следующие:

во-первых, они носят исключительный характер в том смысле, что, если прибрежное государство не осуществляет разведку континентального шельфа или не разрабатывает его природных ресурсов, никто не может делать этого без определенно выраженного согласия прибрежного государства;

во-вторых, права прибрежного государства на континентальный шельф не зависят от эффективной или фиктивной оккупации им шельфа или от прямого об этом заявления;

в-третьих, такие права носят строго ограниченный характер, то есть прибрежное государство не может осуществлять другие исключительные права, которые не касаются разведки и разработки естественных богатств его континентального шельфа.

В связи с этим следует отметить, что права прибрежного государства на континентальный шельф не затрагивают ни правового статуса открытого моря, покрывающего этот шельф, ни правового статуса воздушного пространства над этими водами. Это означает, что прибрежное государство не может, например, препятствовать осуществлению свободы судоходства иностранными судами в указанных водах или свободе полетов в воздушном пространстве, находящемся над такими акваториями;

в-четвертых, прибрежное государство должно осуществлять указанные суверенные права без ущерба для прав других государств.

Разведка континентального шельфа и разработка его естественных богатств не должны создавать неоправданных помех судоходству, рыболовству или охране живых ресурсов моря, а также не должны создавать препятствий фундаментальным научным исследованиям.

Вместе с тем прибрежное государство имеет исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей;

в-пятых, другие государства также имеют определенные права в отношении континентального шельфа иностранного государства. Так, согласно ст. 79 Конвенции 1982 г. все государства имеют право прокладывать подводные кабели и трубопроводы на континентальном шельфе, разумеется, с учетом интересов прибрежного государства. Определение трассы прокладки таких трубопроводов на континентальном шельфе должно осуществляться с согласия прибрежного государства.

Что касается правового режима искусственных островов, установок и сооружений на конти-

нентальном шельфе, то по отношению к ним действуют следующие положения:

- прибрежное государство на континентальном шельфе имеет исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений островов;
- прибрежное государство осуществляет исключительную юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности;
- о создании таких искусственных островов, установок или сооружений должно даваться надлежащее оповещение, а постоянные средства предупреждения об их наличии должны содержаться в исправном состоянии;
- любые покинутые или более не используемые установки или сооружения должны обязательно демонтироваться и вывозиться в целях обеспечения безопасности судоходства. При этом должны учитываться также интересы рыболовства, защиты морской среды, права и обязанности других государств. О глубине, местонахождении и размерах любых установок или сооружений, которые убраны не полностью, также должно даваться надлежащее оповещение;
- прибрежное государство может там, где это необходимо, устанавливать вокруг таких искусственных островов, установок и сооружений разумные зоны безопасности, в которых оно может принимать надлежащие меры для обеспечения безопасности как судоходства, так и искусственных островов, установок и сооружений;
- ширина зон безопасности определяется прибрежным государством с учетом применяемых международных стандартов. Эти зоны устанавливаются таким образом, чтобы они разумно соотносились с характером и функцией искусственных островов, установок или сооружений и не простирались вокруг них более чем на 500 м, отмеряемых от каждой точки их внешнего края, за исключением случаев, когда это разрешено общепринятыми международными стандартами или рекомендовано компетентной международной организацией. О протяженности зон безопасности дается надлежащее оповещение;
- все суда должны уважать эти зоны безопасности и соблюдать общепринятые международные стандарты в отношении судоходства вблизи искусственных островов, установок, сооружений и зон безопасности;
- искусственные острова, установки, сооружения и зоны безопасности вокруг них не могут устанавливаться, если это может создать помехи для использования признанных морских путей, имеющих существенное значение для международного судоходства;
- искусственные острова, установки и сооружения не могут иметь статус островов. Они не имеют своего территориального моря, и их наличие не влияет на определение границ территориального моря, исключительной экономической зоны или континентального шельфа;
- особый режим разработки континентального шельфа установлен за пределами 200 морских миль. Согласно ст. 82 Конвенции 1982 г. прибрежное государство должно производить отчисления или взносы натурой в связи с разработкой неживых ресурсов континентального шельфа за пределами 200 морских миль, отсчитываемых от тех же исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Отчисления и взносы производятся ежегодно в отношении всей продукции на участке по истечении первых пяти лет добычи на этом участке. Размер отчислений или взноса за шестой год составляет один процент стоимости или объема продукции на данном участке. Этот размер увеличивается на один процент каждый последующий год до истечения двенадцатого года и затем сохраняется на уровне семи процентов.

Развивающееся государство, которое является непосредственным импортером какого-либо полезного ископаемого, добываемого на его континентальном шельфе, освобождается от таких отчислений или взносов в отношении этого полезного ископаемого.

Отчисления или взносы делаются через Международный орган по морскому дну, который распределяет их между государствами — участниками Конвенции 1982 г. на основе критериев справедливости, принимая во внимание интересы и потребности развивающихся государств, особенно тех из них, которые наименее развиты и не имеют выхода к морю.

Закон 1995 г. определяет статус континентального шельфа РФ, суверенные права и юрисдикцию РФ на ее континентальном шельфе и их осуществление в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Права РФ и компетенция федеральных органов государственной власти на континентальном

шельфе определяются в ст. 5 и 6 Закона 1995 г. Согласно ст. 5, Российская Федерации на континентальном шельфе осуществляет:

1) суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его минеральных и живых ресурсов. Эти права являются исключительными в том смысле, что, если РФ не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его минеральные или живые ресурсы, никто не может делать это без согласия РФ;

2) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей;

3) исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. РФ осуществляет юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности;

4) юрисдикцию в отношении:
- морских научных исследований;
- защиты и сохранения морской среды в связи с разведкой и разработкой минеральных ресурсов, промыслом живых ресурсов, захоронением отходов и других материалов;
- прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов РФ.

Статья 6 Закона 1995 г. устанавливает компетенцию федеральных органов государственной власти на континентальном шельфе. В нее, в частности, входят:

1) установление порядка использования минеральных ресурсов, включая порядок лицензирования, и разработка соответствующих стандартов (норм и правил);

2) установление порядка проведения конкурсов (аукционов) на получение права пользования участками континентального шельфа и определение победителя конкурса (аукциона);

3) контроль за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов, их защита и охрана;

4) государственный горный надзор;

5) заключение СРП;

6) определение общего допустимого улова живых ресурсов по районам их вылова и видам живых ресурсов;

7) определение трассы и условий для прокладки подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе;

8) регулирование буровых работ на континентальном шельфе для любых целей;

9) ведение Российского государственного фонда данных о состоянии континентального шельфа и состоянии его минеральных и живых ресурсов;

10) разрешение споров в отношении континентального шельфа и деятельности на нем и др.

На основании ст. 7 Закона участки континентального шельфа могут предоставляться в пользование физическим и юридическим лицам РФ и физическим и юридическим лицам иностранных государств. Права и обязанности пользователя возникают с момента получения лицензии. При этом согласно ст. 8 Закон не допускает передачу пользователями права пользования участками третьим лицам.

Глава VII Закона 1995 г. посвящена экономическим отношениям при пользовании континентальным шельфом. В частности, установлено, что основными принципами экономических отношений при пользовании минеральными и живыми ресурсами являются платность пользования, ответственность за нарушения условий хозяйственной деятельности и финансовое обеспечение изучения, воспроизводства и защиты минеральных и живых ресурсов.

В соответствии со ст. 42 Закона охрана континентального шельфа осуществляется федеральными органами по пограничной службе, по геологии и использованию недр, государственного горного надзора, по рыболовству, по охране окружающей среды и природных ресурсов. Координация использования сил органов охраны осуществляется федеральным органом пограничной службы. Права должностных лиц, осуществляющих охрану континентального шельфа, определены в ст. 43 Закона. Им предоставлено право приостанавливать или прекращать незаконную деятельность, а также налагать на нарушителей штрафы или передавать материалы о совершенных нарушениях в суды РФ.

Закон устанавливает административную ответственность должностных лиц федеральных ор-

ганов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, виновных в выдаче лицензий (разрешений) вне пределов своей компетенции, а также в произвольном изменении условий выданных лицензий (разрешений).

Согласно ст. 46 Закона привлечение физических и юридических лиц к ответственности за нарушения не освобождает их от возмещения нанесенного ими ущерба.

Россия взяла на себя и весьма важное международное обязательство с точки зрения обеспечения безопасности мореплавания, предусмотренное ст. 16 Закона «Искусственные острова, установки и сооружения не создаются на признанных морских путях, имеющих существенное значение для международного судоходства».

3. Правовые проблемы освоения континентального шельфа острова Сахалин

Одним из наиболее характерных примеров успешного освоения российского континентального шельфа с широкомасштабным привлечением иностранных инвестиций является его разработка на о. Сахалин.

Поисково-разведочные работы на континентальном шельфе Сахалина начали проводиться еще в 70-х годах XX в. По оценкам специалистов, разведанные запасы нефти и газа на шельфе острова превышают запасы на его сухопутной части соответственно в 25 и 57 раз и составляют более 1 млрд т нефти и 3,6 трлн куб. м газа.

На континентальном шельфе Сахалина выделен ряд перспективных участков для освоения на них нефтегазовых ресурсов .

Проект «Сахалин-1» (Чайвинское, Аркутун-Дагинское и Одоптинское месторождения). Соглашение подписано в 1995 г. Участники: российские компании «РН — Астра» (8,5%), «Сахалинморнефтегаз — Шельф» (11,5), японская компания «Содеко» (30), являющаяся основателем проекта, индийская компания «ОНГК Видеш Лтд.» (20) и американская компания «Эксон Нефтегаз Лтд.» (30%) — оператор проекта. Указанный проект находится на этапе геологического изучения недр. В основу проекта положен трубопроводный вариант поставки газа потребителям. Изучаются два наиболее вероятных маршрута строительства газопровода — в северо-восточные районы Китая через Хабаровский край и в Японию через пролив Лаперуза.

Проект «Сахалин-2» (Пильтун-Астохское и Лунское месторождения). Соглашение подписано 22 июня 1994 г. (в 2004 г. старейшему соглашению о разделе продукции в Российской Федерации исполняется 10 лет). Оператором проекта является «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» («Сахалинская энергия»), учредителями которой стали американская компания «Марафон» (37,5%), японская «Мицуи» (25) и англо-нидерландская «Шелл» (25%). С декабря 2000 г. основным акционером стала компания Shell Sakhalin Holdings B.V. («Шелл»), доля которой в проекте составляет 55%. Другими акционерами являются Mitsui Sakhalin Holdings B.V. («Мицуи»), с долей в 25% и Diamond Gas Sakhalin, компания «Мицубиси», с долей в 20%. В рамках проекта «Сахалин-2» 5 июля 1999 г. на континентальном шельфе острова Сахалин была добыта первая нефть.

Проект «Сахалин-3» (три блока: Восточно-Одоптинский, Аяшский и Киринский). В 1993 г. Правительство РФ провело конкурс на право освоения указанного проекта. Победителями стали компании «Mobil» и «Texaco». Планировалось участие и российских инвесторов (ОАО «Роснефть»). Однако соглашения заключены не были, лицензии не выданы и возможно проведение нового аукциона на право разработки указанных блоков.

Что касается других проектов («Сахалин-4, -5,-6, -7, -8, -9»), то идет работа по их будущей реализации в рамках единой концепции освоения сахалинского шельфа.

Таким образом, реально действующим в настоящее время является лишь проект «Сахалин-2». Общий объем капиталовложений, требуемых для освоения Пильтун-Астохского и Лунского месторождений, составляет около 10 млрд долл. США (второй этап).

Соглашение о разделе продукции по указанному проекту предусматривает достижение 70%-ной доли участия российских предприятий в подрядных работах и поставках оборудования. Срок реализации проекта «Сахалин-2» установлен в 25–30 лет.

Предполагается, что при строительстве объектов в рамках реализации второго этапа проекта «Сахалин-2» российскими предприятиями могут быть получены контракты стоимостью примерно 4,5 млрд долл. Компания «Сахалинская энергия» уже заключила с российскими подрядчиками и субподрядчиками около 1700 контрактов в общей сложности на сумму около 2 млрд долл. США.

Сегодня добываемая нефть отгружается потребителям только в период навигации (примерно шесть месяцев в году) на морском добывающем комплексе «Витязь».

В будущем планируется установка еще одной нефтедобывающей платформы, проводка магистральных трубопроводов для транспортировки нефти и газа на юг Сахалина, сооружение берегового технологического терминала, а также строительство завода по производству сжиженного природного газа и терминалов для отгрузки нефти и газа. Завод, состоящий из двух технологических линий общей производительностью 9,6 млн т в год, станет одним из крупнейших предприятий в мире по сжижению газа.

Морской добывающий комплекс «Витязь» находится в Охотском море в 8,5 мили от восточного побережья Сахалина. Он включает в себя нефтедобывающую платформу «Моликпак», подводный трубопровод, монобуй и плавучее нефтехранилище (танкер «Оха»).

Автономная морская буровая платформа «Моликпак» установлена на глубине моря около 30 м, размеры основания — 111 х 111 м, высота — более 45 м., способна пробурить 32 скважины, численность персонала на борту — 133 человека. Объем добычи составляет 4,2 млн т в год (90 тыс. барр. в сутки).

Целый ряд проблем юридического характера в деятельности комплекса «Витязь» возник в связи с требованиями, которые неожиданно предъявило Министерство транспорта РФ. Среди них, в частности, взимание портовых сборов и установление обязательной лоцманской проводки.

Прежде всего необходимо отметить, что разработка российского континентального шельфа осуществляется в районе, где он юридически таковым не является. Поскольку морской комплекс «Витязь» находится в пределах 12 морских миль от берега, то есть в территориальном море РФ, то соответственно разработка его дна и недр осуществляется так, как это было бы на суверенной территории России. Таким образом, как это ни парадоксально, правовой режим разработки морского дна и его недр в пределах территориального моря РФ не подпадает ни под положения норм международного права о континентальном шельфе, ни под положения Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» 1995 г. Так, согласно ст. 1 указанного Закона континентальный шельф РФ включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации.

Постановлением Федеральной энергетической комиссии РФ от 29 мая 2002 г. № 31/4 на основании обращения Минтранса России были утверждены ставки корабельного, лоцманского и маячного сборов с судов, обрабатываемых на ПДК «Витязь», взимаемых Морской администрацией портов Сахалина.

Рассмотрим само понятие указанных сборов и порядок их взимания. Соответствующие положения четко отражены в «Ставках сборов с судов в морских торговых портах Российской Федерации» (утверждены Минэкономики России 4 августа 1995 г., Минтрансом России 21 июля 1995 г. и зарегистрированы в Минюсте России 28 октября 1996 г.).

Корабельный сбор согласно Ставкам взимается за 1 куб. м условного объема судна отдельно за каждый вход в порт и выход из порта.

Маячный сбор взимается за 1 куб. м условного объема судна за каждый вход в порт либо проход его транзитом.

Лоцманский сбор при внутрипортовой проводке судна взимается за операцию. При внепортовой проводке лоцманский сбор взимается за каждую милю проводки судна по фарватеру или каналу. Границы внепортовой и внутрипортовой лоцманской проводки объявляются «Обязательными постановлениями по порту».

Нетрудно понять, что указанные сборы взимаются в морском порту. Возникает вопрос: о входе в какой порт и выходе из какого порта идет речь в данном случае? Порта-то ведь нет, есть лишь плавучий добывающий комплекс. Нет нормативного акта, который придавал бы «Витязю» статус морского порта со всеми вытекающими последствиями.

Правда, есть распоряжение Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. № 1317-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 18 января 2002 г. № 44-р), в соответствии с которым разрешается заход иностранных морских судов на производственный добывающий комплекс «Витязь» и установлении на нем морского грузового пункта пропуска через государственную границу РФ.

Указанным распоряжением Минтрансу России предписывается обеспечить на комплексе «Витязь» государственный надзор за соблюдени-

ем международных договоров и законодательства России, относящихся к торговому мореплаванию, а также возложить на капитана одного из близлежащих морских торговых портов функции по осуществлению государственного портового контроля на указанном комплексе.

В связи с этим Минтранс России предложил включить «Витязь» в зону ответственности администрации морского порта «Корсаков», который географически находится совершенно в другой части Сахалина и никоим образом не связан с комплексом.

Понятно желание Минтранса активнее участвовать в пополнении доходной части бюджета страны, но насколько правомерны попытки Минтранса взимать портовые сборы фактически в любом месте, где чиновники сочтут это необходимым? До сегодняшнего дня Минтранс так и не может дать вразумительные объяснения оператору проекта.

Другой сомнительный акт Минтранса России в отношении «Витязя» — это приказ от 24 июня 2002 г. №85 «Об установлении района обязательной лоцманской проводки судов». Согласно этому приказу акватория в радиусе двух с половиной морских милей от точки с географическими координатами 52 градуса 41 минута 56, 86 секунды северной широты и 143 градуса 39 минут 06,02 секунды восточной долготы является районом обязательной лоцманской проводки судов.

Интересно, что в отличие от других приказов, устанавливающих в РФ районы обязательной лоцманской проводки, здесь даже не упоминается, о каком географическом районе идет речь.

Например, в приказе Минтранса России от 1 октября 2001 г. № 147 указывается, что речь идет о проводке судов в районе селения Южная Озерейка, в приказе от 20 июля 2001 г. № 119 — о проводке судов по Азовскому морю от Керченского пролива до портов РФ, в приказе от 2 октября 2001 г. № 149 — о проводке судов в восточной части Финского залива, в приказе от 1 августа 2002 г. № 105 — о проводке судов в Татарском проливе, Амурском лимане и устьевой части реки Амур.

Что касается приказа № 85, то здесь нет ни одного географического названия, только одни абстрактные координаты и непосвященному человеку без карты и циркуля трудно понять, о чем идет речь.

Другой характерный признак — отсутствие в приказе № 85 каких-либо лиц, ответственных за доведение содержащейся в нем информации до всеобщего сведения. Для сравнения — в других, уже ранее упоминавшихся приказах такая обязанность возложена на капитанов морских портов и Департамент безопасности мореплавания.

Думается, это неслучайно и является лишним подтверждением шаткости и явной правовой необоснованности позиций Минтранса России.

В связи с этим нельзя не обратить внимания на постановление Федерального Собрания Государственной Думы РФ от 19 апреля 2000 г. № 318-III ГД, «Об обращении ГД ФС РФ к исполняющему обязанности Президента РФ В.В. Путину «О проблемах реализации проектов освоения месторождений нефти и газа на континентальном шельфе Российской Федерации в Охотском море в районе острова Сахалин».

В Обращении, в частности, говорится, что в июле 1999 г. произошло значительное для развития российской энергетики событие — в рамках реализации проекта «Сахалин-2» введен в эксплуатацию нефтедобывающий комплекс «Витязь», и впервые в России в суровых условиях Охотского моря добыты сотни тысяч тонн высококачественной нефти. Реализация проектов освоения месторождений нефти и газа на континентальном шельфе РФ в Охотском море в районе острова Сахалин (проекты «Сахалин-1», «Сахалин-2», «Сахалин-3» и другие), в том числе на условиях соглашений о разделе продукции, является одним из важнейших факторов развития социально-экономической инфраструктуры Сахалинской области и всего Дальнего Востока с учетом задач их газификации. От реализации проектов «Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Сахалин-3» ожидается поступление в бюджеты всех уровней около 80 млрд долл. США.

Правительство РФ постановлением от 24 июля 1999 г. № 852 утвердило программу газификации Сахалинской области, Хабаровского края и Приморского края, реализация которой позволит создать единую производственную инфраструктуру добычи и переработки нефти и газа и ликвидировать острейший дефицит топливно-энергетических ресурсов в Сахалинской области, Приморском крае и Хабаровском крае. Выполнение этих задач невозможно без ввода в эксплуатацию месторождений нефти и газа, освоение которых предусматривается проектами «Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Сахалин-3».

Изучив вопрос о реализации проектов «Сахалин-1», «Сахалин-2» и подготовке к реализации проекта «Сахалин-3», Государственная Дума отметила, что имеются серьезные проблемы, решение которых требует безотлагательных действий со стороны федеральных органов исполнительной власти.

Указывалось, например, что федеральными органами исполнительной власти не приняты нормативные правовые акты о безопасности мореплавания, ликвидации чрезвычайных ситуаций при работах по разведке и добыче нефти и газа на континентальном шельфе РФ, не установлен порядок применения международных норм и стандартов при выполнении таких работ.

В Обращении подчеркивалось, что сложившаяся неблагоприятная ситуация с реализацией указанных проектов препятствует привлечению иностранных инвестиций в РФ и государство вследствие этого не получает значительных доходов.

В этом контексте, представляется, что вышеуказанные действия Минтранса России идут вразрез с положениями Обращения и негативно сказываются на инвестиционной привлекательности сахалинских проектов. Ведь имей стороны конфликта более полное представление о международном морском праве вообще и о режиме континентального шельфа в частности, возможно, что и проблемные вопросы либо не возникли бы вообще, либо были бы решены быстро и к обоюдному удовлетворению.

На примере Минтранса, представляющего государство, которое в свою очередь является стороной соглашений о разделе продукции, видно, что инвестор никоим образом не защищен от произвола чиновников. И это, видимо, также является одной из причин, почему соглашения о разделе продукции до сегодняшнего дня так и не получили должного развития в Российской Федерации.