



Правовое регулирование иностранных инвестиций в разработку шельфовых нефтегазовых месторождений

Д. С. Боклан

(Всероссийская академия внешней торговли)

Вопрос правового регулирования иностранных инвестиций в разработку шельфовых нефтегазовых месторождений приобретает все большую актуальность в условиях международной конкуренции в эпоху глобализации. Вывоз капитала за границу часто способствует расширению экспорта. "Инвестирование - это способ проникнуть на определенные рынки"¹. Основной принцип международного инвестиционного права сформулирован в Хартии экономических прав и обязанностей государств следующим образом: каждое государство имеет право "регулировать и контролировать иностранные инвестиции в пределах действия своей национальной юрисдикции согласно своим законам и постановлениям и в соответствии со своими национальными целями и первоочередными задачами. Ни одно государство не должно принуждаться к предоставлению льготного режима иностранным инвестициям".

В целом международные договоры об иностранных инвестициях предоставляют существенную международно-правовую гарантию иностранным капиталовложениям. Благодаря им, нарушение принимающим государством инвестиционного контракта становится международным деликтом. Договоры обычно предусматривают немедленную и полную компенсацию, а также возможность передачи спора в арбитраж.²

Сегодня для проведения полноценной инвестиционной политики в России жизненно необходимым становится создание надежной правовой базы, стимулирующей как иностранных, так и отечественных инвесторов к вложению производственного капитала в отечественную экономику. По словам Президента России В.В. Путина, сказанным на неформаль-

ном саммите Россия - ЕС 20 октября 2006 года: "проекты законов, обсуждаемых в Госдуме, направлены на гарантии любых инвестиций и на то, чтобы обеспечить права собственников, сократить до минимума сферы, в которые невозможно допускать иностранный капитал, эти сферы будут ограничены соображениями безопасности и небольшим количеством уникальных месторождений".³

Ближайшие десятилетия углеводороды будут доминирующими энергоносителями. Крупнейшим перспективным направлением такого рода деятельности является геологическое изучение континентального шельфа.⁴ Правовое регулирование деятельности на континентальном шельфе является комплексным, так как указанную сферу отношений регулируют нормы различных отраслей права. Это, в первую очередь, нормы международного права, в частности международного инвестиционного права, международного экологического права, а также целый комплекс норм национального законодательства прибрежного государства.

1. Правовой режим шельфа

В соответствии с нормами международного права континентальный шельф не входит в состав территории государства.

На III Конференции ООН по морскому праву государства разработали критерии определения внешней границы континентального шельфа. Эти критерии содержатся в статье 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. В соответствии с указанной статьей фиксированные точки, составляющие линию внешних границ континентального шельфа, должны находиться не далее 350 морских миль от исход-



ных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, или не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты (линия, соединяющая глубины в 2500 м.). В любом случае внешняя граница континентального шельфа не может простираться за пределы 350 морских миль от исходных линий. Прибрежное государство может устанавливать внешнюю границу своего континентального шельфа только в случаях, когда длина шельфа превышает 200 морских миль. В таком случае внешняя граница устанавливается с помощью прямых линий, соединяющих фиксированные точки, которые определяются с помощью координат широты и долготы.

В соответствии со Статутом Комиссии по границам континентального шельфа (далее Комиссия), данные о границе континентального шельфа за пределами 200 миль представляются прибрежным государством в Комиссию. Если прибрежное государство намерено установить границы своего континентального шельфа за пределами 200 миль, то оно представляет Комиссии конкретные данные о такой границе наряду с дополнительными научно-техническими данными в возможно кратчайшие сроки. Комиссия дает прибрежным государствам рекомендации по вопросам, касающимся установления внешних границ их континентального шельфа. Границы шельфа, установленные прибрежным государством на основе рекомендаций Комиссии, являются окончательными и обязательными для всех.

Основными видами деятельности, осуществляемыми на континентальном шельфе, являются: поиск, разведка и разработка минеральных ресурсов, промысел живых ресурсов, создание искусственных островов, установок и сооружений, проведение ресурсных и морских научных исследований и захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе.

Государство обладает в отношении континентального шельфа суверенными правами и юрисдикцией в целях разведки, разработки и сохранения естественных ресурсов, находящихся в водной толще, на дне и его недрах.⁵ Эти права прибрежного государства являются исключительными, то есть в случае, если прибрежное государство не производит разведку и/или разработку континентального шельфа, то никто не может делать этого без определенно

выраженного согласия прибрежного государства.

Площадь континентального шельфа Российской Федерации составляет 6,2 миллиона квадратных километров. Около 4 из них являются перспективными участками для добычи нефти и газа. Около 66,5% всего объема ископаемых ресурсов приходится на шельфы Баренцева и Карского морей. Согласно статье 67 Конституции РФ, Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права. Правовой режим континентального шельфа Российской Федерации определяется Федеральным законом "О континентальном шельфе РФ" от 30 ноября 1995 года. В соответствии со статьей 7 указанного закона "участки континентального шельфа могут предоставляться физическим и юридическим лицам иностранных государств, а также создаваемым на основе договора о совместной деятельности и не имеющим статуса юридических лиц (товариществам), являющимся стороной соглашения о разделе продукции ..."

2. Правовой статус иностранного инвестора

В соответствии со статьей 4 ФЗ "Об иностранных инвестициях в РФ" правовой режим деятельности иностранных инвесторов и использования полученной от инвестиций прибыли не может быть менее благоприятным, чем правовой режим деятельности и использования полученной от инвестиций прибыли, предоставленный российским инвесторам, за изъятиями, устанавливаемыми федеральными законами.

Изъятия ограничительного характера для иностранных инвесторов могут быть установлены федеральными законами только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Договорные отношения между инвестором и государством достаточно эффективно применяются при реализации капиталоемких инвестиционных проектов, а, следовательно, и



более высокой степенью риска осуществления инвестиций. Кроме того, для добывающих отраслей характерно существование еще и дополнительных - геологических рисков. В то же время именно добывающие отрасли, в силу устойчивого спроса на их продукцию, обладают сегодня наибольшей притягательностью для потенциальных инвесторов. Их привлечение могло бы увеличить валютные поступления в страну, обеспечить загрузку производственных мощностей, содействовать поддержанию уровня занятости в стране. По словам министра природных ресурсов Ю. Трутнева, для решения проблем освоения континентального шельфа России необходимо существенное изменение законодательства.

В настоящее время минерально-сырьевая база континентального шельфа Российской Федерации обладает относительно низкой инвестиционной привлекательностью, что объясняется следующими факторами:

1. Низкая геологическая изученность континентального шельфа РФ и высокие риски вложения инвестиций.
2. Неблагоприятное географо-экономическое размещение большинства месторождений и перспективных районов, значительно повышающее затраты на их изучение и освоение.
3. Слабая развитость инфраструктуры, обеспечивающей добычу и транспортировку ресурсов недр континентального шельфа.
4. Малопривлекательный, нестабильный фискальный режим, высокая доля изъятий государства.
5. Бюрократизированная система государственного управления и предоставления права пользования участками недр континентального шельфа.
6. Недостаточно развитая нормативная база, не адаптированная к специфике проведения работ на континентальном шельфе.⁶

Как правило, инвестиции в разработку шельфовых месторождений являются прямыми инвестициями, то есть их целью является установление инвестором эффективного контроля над предприятием. В соответствии со статьей 2 ФЗ "Об иностранных инвестициях в РФ" прямая иностранная инвестиция - это приобретение иностранным инвестором не менее 10 процентов доли, долей (вклада) в уставном

(складочном) капитале коммерческой организации, созданной или вновь создаваемой на территории Российской Федерации в форме хозяйственного товарищества или общества в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Конвенция об учреждении Многостороннего агентства по гарантированию инвестиций относит к прямым инвестициям, инвестиции, предусмотренные, в том числе соглашениями о разделе продукции.

Соглашения о разделе продукции обеспечивают стабильную долгосрочную правовую основу предпринимательской деятельности и потому широко развиты в мировой практике освоения минерально-сырьевых ресурсов.

В соответствии со статьей 2 Федерального Закона "О соглашениях о разделе продукции" соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

Соглашение о разделе продукции определяет необходимые условия, связанные с использованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами.

Примером инвестицией в разработку континентального шельфа на основании соглашения о разделе продукции является осуществление проекта Сахалин-2. Оператором указанного проекта, т.е. иностранным инвестором является компания "Сахалин Энерджи", акционерами которой были англо-голландская компания Роял Дач Шелл - 55% акций, и японские компании Мицуи - 25% акций и Мицубиши - 20% акций. Однако в начале 2007 года российская компания "Газпром" начала процесс переговоров с "Сахалин Энерджи" о покупке 50% плюс одна акция "Сахалин Энерджи". Эти переговоры завершились успешно для Газпрома, в результате каждый их акционеров "Сахалин Энерджи" уменьшил свою долю на 50%. Стоимость 50% плюс одна акция "Сахалин Энерджи" составила 7,45 миллиарда долларов США.



Второй этап проекта Сахалин-2 является комплексным проектом освоения нефтяных и газовых месторождений на российском континентальном шельфе. В рамках этого проекта предполагается реализовать несколько сложных и требующих больших финансовых вложений задач. А именно: установку второй добывающей платформы на Пильтунском месторождении, подключение платформы "Моликпак" к существующей системе трубопроводов для реализации круглогодичной добычи, установку платформы на Лунском месторождении, прокладку 300 км трубопроводов, строительство объединенного берегового технологического комплекса для подготовки нефти и газа, поступающих с обоих месторождений, прокладку наземных нефте- и газопроводов протяженностью 1600 км, сооружение терминала отгрузки нефти, строительство завода по производству сжиженного природного газа. В результате притока инвестиций в разработку шельфовых нефтегазовых месторождений ожидается создание постоянных рабочих мест. По словам исполнительного директора "Сахалин Энерджи" И. Крейга, 70% этих мест будут заняты российскими гражданами.⁷ Уже заключены контракты с российскими предприятиями на сумму более 7 млрд долл. США. В результате российские предприятия смогут приобрести опыт, который повысит их конкурентоспособность на мировом рынке. Кроме того, для реализации проекта необходимо произвести модернизацию инфраструктуры Сахалина. В частности, реконструировать и отремонтировать автомобильные и железные дороги, телекоммуникационные сети и объекты утилизации отходов.

Однако, это только положительная сторона реализации инвестиционного проекта Сахалин-2. Проект осуществляется на основании соглашения о разделе продукции, которое было заключено еще до вступления в силу Федерального Закона "О соглашениях о разделе продукции". В соответствии со статьей 2 Федерального Закона "О соглашениях о разделе продукции" соглашения, заключенные до вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат исполнению в соответствии с определенными в них условиями. При этом положения настоящего Федерального закона применяются к указанным соглашениям в той мере, в какой его применение не противоречит усло-

виям таких соглашений и не ограничивает права, приобретенные и осуществляемые инвесторами в соответствии с этими соглашениями.

После изменения состава учредителей "Сахалин Энерджи" и вхождении в него Газпрома, как говорилось в сообщении компании "Шелл", Проект по-прежнему будет работать в рамках соглашения о разделе продукции, соглашение о разделе продукции с "Сахалин Энерджи" остается в силе. Некоторые специалисты сходятся во мнении о том, что соглашение о разделе продукции, заключенное с компанией "Сахалин Энерджи" не в полной мере соответствует экономическим интересам России.

Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации" в статье 7 предусматривает, что предоставление пользователям участков континентального шельфа определяется экономическими интересами Российской Федерации и осуществляется таким образом, что преимущественные права при прочих равных условиях предоставляются пользователям, максимально использующим возможности промышленности Российской Федерации. Однако указанный закон, также как и Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции", вступил в силу после подписания Соглашения о разделе продукции (далее Соглашение) с компанией "Сахалин Энерджи".

В соответствии с Соглашением с компанией "Сахалин Энерджи" Россия не будет получать доходы от проекта до тех пор, пока не окупятся все расходы, связанные с осуществлением проекта. Это означает, что на сегодня, несмотря на то что нефть на континентальном шельфе уже добывается несколько лет, Россия никаких доходов не получает и не будет получать в течение нескольких ближайших лет. Более того, "Сахалин Энерджи" 15 сентября представила изменение сметы проекта "Сахалин-2", которое предусматривает увеличение затрат на проект с 9,9 миллиарда долларов США до 21, 9 миллиарда. Это означает, что получение прибыли для России по Соглашению с "Сахалин Энерджи" откладывается на неопределенно длительный период времени. После вхождения в состав учредителей "Сахалин Энерджи" компании "Газпром", увеличенный бюджет проекта был одобрен министерством промышленности и энергетики РФ.



С другой стороны, в соответствии с Соглашением в случае прекращения проекта, Россия обязана возместить инвестору все убытки, причиненные таким расторжением.

Что касается инвестиций в экономику России, то здесь тоже инвестором выполняется не все, что предусмотрено Соглашением. Так, например, в соответствии с соглашением до 70% должен быть доведен ресурс использования российской рабочей силы, материалов и оборудования. Сегодня он не достигает и 50%.⁸ Однако предполагается, что после вхождения Газпрома в состав учредителей "Сахалин Энерджи" ситуация должна принципиально измениться в лучшую сторону.

В Соглашении с "Сахалин Энерджи" также не урегулированы в достаточной степени вопросы экологической безопасности и ответственности за причиненный ущерб.

3. Экологическая безопасность

Разработка континентального шельфа может повлечь причинение ущерба морской среде и морскому дну, как в районах проведения работ, так и на путях транспортировки добытых углеводородов. Риск причинения такого ущерба на континентальном шельфе Российской Федерации усугубляется тем, что арктические и дальневосточные моря России имеют низкий уровень интенсивности естественной биологической очистки, что, в свою очередь, может повлечь как загрязнение морской воды, так и донных отложений и атмосферы.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона Российской Федерации "О континентальном шельфе" 1995 года Российская Федерация на континентальном шельфе осуществляет юрисдикцию в отношении защиты и сохранения морской среды в связи с разведкой и разработкой минеральных ресурсов. Деятельность на континентальном шельфе осуществляется с учетом обеспечения защиты и сохранения морской среды, минеральных и живых ресурсов. В компетенцию органов федеральной власти РФ входит разработка мер по предотвращению гибели живых ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на континентальном шельфе, проведение государственной экологической экспертизы, государственного экологического контроля и государственного мониторинга состояния

континентального шельфа, установление правового режима в зонах чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия, обеспечение немедленных действий по ликвидации последствий аварий, приводящих к загрязнению нефтью и веществами, иными, чем нефть, установление экологических нормативов содержания загрязняющих веществ в отходах и других материалах, предназначенных к захоронению на континентальном шельфе, защита и охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения видов живых ресурсов, занесенных в Красную книгу.

Министр природных ресурсов России Ю. Трутнев заявил, что все нарушения, допущенные компанией "Сахалин Энерджи" в ходе реализации проекта "Сахалин-2", можно разделить на три блока. Первый блок - это нарушения, устранение которых возможно. К ним относятся отвалы грунта, засыпка водотоков. Однако программу их устранения "Сахалин Энерджи" не представила в Министерство природных ресурсов России. Ко второму блоку нарушений можно отнести те, устранение которых может занять десятилетия либо вообще невозможно. К таким нарушениям относятся гибель рыбы, уничтожение лесов и загрязнение водных объектов. Ущерб, причиненный в результате этих нарушений, подсчитывается. И к третьему блоку министр отнес экологические преступления, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации, в частности такие как "нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ", "загрязнение вод", "незаконная порубка деревьев и кустарников" и другие.⁹

Однако, к сожалению, экологическая безопасность зачастую не является самоцелью. Экологические рычаги используются как средство воздействия на иностранного инвестора. Изменения в статью 6 ФЗ "О соглашениях о разделе продукции", в соответствии с которыми "условиями аукциона должно быть предусмотрено участие российских юридических лиц в реализации соглашений в долях, определенных Правительством Российской Федерации и соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации" были внесены только в 2003 году.

Президент В.В.Путин на встрече с руководителями компаний-учредителей "Сахалин Энерджи" заявил о том, что проблемы между



инвесторами проекта "Сахалин - 2" и российскими природоохранными ведомствами решены. Между тем заместитель главы Росприроднадзора О. Митволь заявил, что его ведомство ожидает от "Газпрома" нового плана по устранению нарушений, выявленных в ходе реализации проекта. Такой проект был разработан при участии экспертов "Газпрома" и уже согласован с Минприроды. Однако "Газпром" не возлагает на себя ответственность за допущенные в ходе реализации проекта экологические правонарушения.

Довольно часто инвесторы оказываются неспособными удовлетворить требования принимающей стороны, что ведет к перераспределению долей в уставном капитале. Примером может служить ситуация, возникшая с Ковыктинским газоконденсатным месторождением. Это крупнейшее месторождение в Дальнем Востоке. По разным оценкам, объем необходимых в него инвестиций составляет от 7 до 12 млрд. долларов США. Лицензия на разработку Ковыктинского месторождения была получена компаний "Русиа Петролиум". Кроме российских учредителей в состав "Русиа Петролиум" входят также британская компания "BP-АМОСО" и Южно-корейская компания "Est Asia Gas Company". Кроме того, к проекту большой интерес проявляли Китай и Япония. Разработка Ковыктинского месторождения также осуществляется на основании соглашения о разделе продукции. В начале 2007 года Минприроды заявило, что по результатам проверки, вследствие выявленных нарушений, у "Русиа Петролиум" может быть отозвана лицензия на разработку Ковыктинского месторождения. Параллельно с начала 2007 года компания "Газпром" ведет переговоры с "Русиа Петролиум" о покупке контрольного пакета акций компании.

Еще одним примером неспособности иностранных инвесторов к разработке российского континентального шельфа является заявление "Газпрома" в связи с разработкой Штокманского газоконденсатного месторождения. В конце 2006 года по итогам заседания правления компании "Газпром", было сказано, что иностранные компании не смогли представить активы, соответствующие по объему и качеству запасам Штокманского месторождения. И теперь "Газпром" будет осваивать мес-

торожение и распоряжаться добываемым газом самостоятельно. В список компаний - потенциальных партнеров по освоению Штокманского месторождения входили: Statoil (Норвегия), Total (Франция), Chevron (США), Hydro (Норвегия) и ConocoPhillips (США).

4. Ответственность за ущерб, причиненный инвестиционной деятельностью на континентальном шельфе

Вопрос об ответственности за ущерб, причиненный деятельностью на континентальном шельфе, очень актуален и требует скорейшего разрешения. Деятельность по разработке нефтегазовых месторождений на континентальном шельфе сопряжена с риском причинения различных видов ущерба. Это обусловлено спецификой расположения континентального шельфа. Континентальный шельф является средообразующим элементом окружающей природной среды, поэтому ущерб может быть нанесен сразу нескольким природным объектам, жизни и здоровью людей и кроме этого ущерб, возникший в результате деятельности на континентальном шельфе, может быть трансграничным.

В соответствии со статьей 6 ФЗ "О континентальном шельфе" 1995 года (далее Закон) привлечение лиц, виновных в совершении противоправных действий, отнесено к компетенции органов федеральной власти. В соответствии со статьей 40 Закона ответственность за нарушение условий хозяйственной деятельности отнесена к основным принципам экономических отношений при пользовании минеральными и живыми ресурсами континентального шельфа. Что касается ответственности за ущерб, причиненный действиями, не запрещенными правом, то в соответствии со статьей 39 Закона, если столкновение судов, посадка судна на мель, морская авария при разведке или разработке минеральных или живых ресурсов, добытых на континентальном шельфе, либо иная морская авария, произошедшие в водах, покрывающих континентальный шельф, либо действия по ликвидации последствий таких аварий привели или могут привести к серьезным последствиям, правительство Российской Федерации в соответствии с нормами международного права вправе принять необходимые меры, соразмерные фактическому или грозя-



щему ущербу, в целях защиты побережья Российской Федерации или связанных с ним интересов от загрязнения или угрозы загрязнения. Из указанной статьи следует, что речь идет только об ущербе, причиненном деятельностью, сопряженной с риском причинения ущерба. То есть такой деятельностью, которая приводит к повышенному риску причинения ущерба. В этом случае ущерб еще не наступил, но вероятность его наступления велика. Кроме того, статья прямо не предусматривает ответственность за такой ущерб, а только указывает на право Правительства РФ принять необходимые меры в целях защиты побережья. Из статьи не ясно, кто будет оплачивать стоимость таких мер, оператор, деятельность которого причинила ущерб или же пострадавшая сторона, то есть Российская Федерация. В статье ничего не говорится о том случае, если ущерб будет причинен деятельностью, сопряженной с вредными последствиями, то есть когда причиняется ущерб в результате нормального, обычного осуществления деятельности. В этом случае последствия в виде ущерба уже наступили или наступают. Причем наступление таких последствий не является неожиданным, его можно предвидеть заранее, еще до начала осуществления деятельности. Хотя вероятность наступления именно такого ущерба велика при осуществлении практически любого вида деятельности на континентальном шельфе. Далее в статьях 45 и 46 Закона речь идет только об ответственности за различные виды правонарушений, однако, в тоже время, в статье 46 указывается, что физические и юридические лица, привлеченные к ответственности за нарушение настоящего Федерального закона или международных договоров РФ, не освобождаются от возмещения нанесенного ущерба. Законодатель разделяет понятия ответственности за правонарушение и материальной ответственности, однако, несмотря на это, ответственность за ущерб, причиненный деятельностью, не запрещенной правом, Законом не предусмотрена.

В соответствии со статьей 7 ФЗ "О соглашениях о разделе продукции" работы по соглашению выполняются при соблюдении требований законодательства Российской Федерации, а также при соблюдении утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, охране недр, окружающей природной среды и здоро-

вья населения. Организация выполнения работ по соглашению, в том числе ведение учета и отчетности, осуществляется инвестором или по поручению инвестора оператором соглашения. В качестве такого оператора, предмет деятельности которого должен быть ограничен организацией указанных работ, могут выступать созданные инвестором для этих целей на территории Российской Федерации филиалы или юридические лица либо привлекаемые инвестором для этих целей юридические лица, а также иностранные юридические лица, осуществляющие деятельность на территории Российской Федерации. При этом инвестор несет имущественную ответственность перед государством за действия оператора соглашения как за свои собственные действия.

В соответствии со статьей 13 указанного закона при выполнении соглашения инвестор уплачивает компенсацию ущерба, причиняемого в результате выполнения работ по соглашению. Суммы указанных платежей, а также сроки их уплаты определяются условиями соглашения. Как мы видим, статьи Закона "О соглашениях о разделе продукции" не конкретизируют, о компенсации какого именно ущерба идет речь. Не ясно, возлагается на инвестора ответственность за ущерб, причиненный как в результате правонарушения, так и в результате деятельности, не запрещенной правом, или же речь идет только об одном из этих видов ответственности. Очевидно, что в случае возникновения спора толкование данной статьи вызовет значительные затруднения.

В целом законодательством Российской Федерации предусматривается ответственность за экологические правонарушения, многие из которых как раз и совершаются при осуществлении деятельности на континентальном шельфе. Сфера этого вида ответственности достаточно подробно разработана отечественным законодателем. Действующим российским законодательством предусмотрена административная, уголовная и гражданско-правовая ответственность в рассматриваемой области. Так, Кодексом РФ об административных правонарушениях, в частности, установлена ответственность за пользование недрами без разрешения либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (статья 7.3), несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами



производства и потребления или иными опасными веществами (статья 8.2.), нарушение законодательства об экологической экспертизе (статья 8.4), сокрытие или искажение экологической информации (статья 8.5), нарушение требований по рациональному использованию недр (статья 8.10), нарушение правил охраны рыбных запасов (статья 8.38) и ряд других статей. Штраф является основным наказанием за указанные правонарушения. Его размер колеблется от трех до трех тысяч минимальных размеров оплаты труда. Очевидно, что для иностранной компании, осуществляющей деятельность на континентальном шельфе, такой размер штрафа не является существенным. Следовательно, эффективность действия указанных норм КоАП РФ существенно снижается в области предотвращения ущерба, причиненного деятельностью, осуществляемой на континентальном шельфе.

Уголовный Кодекс Российской Федерации предусматривает специальные составы преступлений, которые также могут иметь непосредственное отношение к деятельности на континентальном шельфе. В частности, к таким составам относятся: нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (статья 246), нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (статья 247), загрязнение морской среды, нарушение правил охраны и использования недр (статья 255), нарушение правил охраны рыбных запасов (статья 257) и ряд других статей. В качестве наказания за указанные виды преступлений УК РФ предусматривает штраф, до семисот минимальных размеров оплаты труда, арест, до четырех месяцев, лишение свободы на различные сроки. Оценивая практику применения уголовной ответственности за экологические преступления, специалисты отмечают ее низкую эффективность. Число зарегистрированных в России экологических преступлений возросло на 19,4% в 2000 году по сравнению 1999 годом.¹¹ Экологические правонарушения относятся в России к категории наиболее распространенных правонарушений. Но при этом латентность экологических преступлений достигает 95-99%.¹²

По оценкам специалистов НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, "в России

сложилась парадоксальная ситуация: при нарастании экологического кризиса наблюдается атрофия и разбалансированность государственного контроля и управления, при росте числа правонарушений и злоупотреблений просматривается линия на затухание судебного-правового реагирования".¹³

Особенностью гражданско-правовой ответственности является то, что она возлагается на правонарушителя наряду с административной или уголовной ответственностью. Целью гражданско-правовой ответственности в нашем случае является компенсация ущерба, причиненного деятельностью, осуществляемой на континентальном шельфе. Порядок возмещения такого ущерба предусмотрен ГК РФ, ГПК РФ и АПК РФ. Однако везде речь идет о компенсации ущерба, причиненного правонарушением. Исключением является случай, предусмотренный статьей 1079 ГК. В указанной статье предусмотрена ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности. В соответствии с ГК РФ к объектам повышенной опасности относятся средства, механизмы, электрическая энергия высокого напряжения, атомная энергия, взрывчатые вещества, сильнодействующие яды и т.п., а также осуществление строительной и иной, связанной с ней деятельности и другое. В случае причинения ущерба источником повышенной опасности ответственность несет собственник этого источника. В соответствии с пунктом 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 3 "О судебной практике по делам о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья" от 28 апреля 1994 года "источником повышенной опасности надлежит признать любую деятельность, осуществление которой создает повышенную вероятность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со стороны человека, а также деятельность по использованию, транспортировке, хранению предметов, веществ и иных объектов производственного назначения, обладающих такими же свойствами". Из указанного определения следует, что судебная практика выработала два различных понятия источника повышенной опасности: деятельность, связанная с вероятностью причинения вреда и деятельность, связанная с различными объектами, обладающими опасными свойствами, из-за которых может быть причинен вред.



При определении видов деятельности и веществ, которыми может быть причинен ущерб, Комиссия международного права ООН пришла к выводу о том, что деятельность, сопряженная с риском причинения ущерба, должна иметь физическое качество, а ее последствия должны вытекать из этого качества.¹⁴ Например, создание запасов оружия не имеет своим последствием то, что накопленное оружие будет использоваться в военных целях. Однако создание такого запаса может характеризоваться как деятельность, которая вследствие взрывоопасных или зажигательных свойств накопленных материалов сопряжена с риском причинения ущерба.

Комиссия международного права пришла к выводу, что нет смысла составлять исчерпывающий перечень опасных видов деятельности по двум причинам. Во-первых, в мире существует более 60 тыс. химических веществ, и не возможно знать все последствия их применения. Во-вторых, некоторые вещества, например, вода не являются опасными, однако в некоторых случаях могут причинить ущерб (например, прорыв плотины).

Риск - это основной компонент опасных видов деятельности, степенью риска возникновения ущерба и размером этого ущерба определяется опасность того или иного вида деятельности.

По мнению Комиссии, деятельность, связанную с риском причинения ущерба, можно разделить на две категории:

1) Деятельность, сопряженная с риском. Такая деятельность приводит к повышенному риску причинения ущерба. В этом случае ущерб еще не наступил, но вероятность его наступления велика.

2) Деятельность, сопряженная с вредными последствиями. Такая деятельность причиняет ущерб в результате ее нормального, обычного осуществления. В этом случае последствия в виде ущерба уже наступили или наступают. Причем наступление таких последствий не является неожиданным, его можно предвидеть заранее, еще до начала осуществления деятельности.

Повышенная степень риска проводимых на континентальном шельфе работ по обустройству и эксплуатации месторождений предъявляют особые требования к достовер-

ности натурных и расчетных данных, которые необходимы для проектирования промышленных объектов - портов, терминалов, добывающих платформ, трубопроводов и др., и определяют обязательность оперативного обеспечения их строительства и эксплуатации текущей и прогностической гидрометеорологической информацией, в том числе предупреждениями об опасных гидрометеорологических явлениях.¹⁵

Как видно из приведенных примеров, и российская судебная практика, и международная практика выделяют деятельность, сопряженную с риском причинения ущерба, и предусматривают за такой ущерб ответственность без вины.

Это также подтверждается указанным ППВС №3, в соответствии с пунктом 17 которого "имущественная ответственность за вред, причиненный действием источников повышенной опасности, должна наступать как при целенаправленном их использовании, так и при самопроизвольном проявлении их вредоносных свойств". Таким образом, практика выявила несовершенство нормы ГК РФ. Поэтому очевидно, что для эффективного действия норм об ответственности за вред, причиненный деятельностью, не запрещенной правом, необходимо законодательное закрепление такой ответственности и четкие формулировки при каких обстоятельствах и в каком объеме эта ответственность наступает. Для решения вопросов предотвращения ущерба, причиненного деятельностью, осуществляемой на континентальном шельфе и ответственности за такой ущерб, это имеет особое значение. Так как деятельность на континентальном шельфе связана с повышенной опасностью в связи с использованием сложной техники, особыми свойствами объектов, которые используются (добываются, хранятся и т.д.), силами природы. Все указанное, с одной стороны, не поддается полному контролю со стороны человека, а, с другой стороны, может причинить значительный ущерб жизни и здоровью людей, материальным ценностям и природной среде.

К сожалению, добровольный способ возмещения ущерба не распространен на практике в России, несмотря на то что имеет ряд преимуществ, по сравнению с судебным порядком возмещения ущерба.



Судебный порядок может создать мощную антирекламу предприятию, в которой оно никак не заинтересовано. При очевидности ситуации, касающейся экологического вреда, в частности, когда налицо причинитель вреда и его жертвы, вред иногда "выгоднее" компенсировать добровольно.¹⁶

Необходимо также отметить, что ответственность не является единственным инструментом принуждения выполнения правовых норм, регулирующих отношения в области предотвращения ущерба, причиненного деятельностью, осуществляемой на континентальном шельфе. Предотвращению указанного ущерба также служат лицензирование различных видов деятельности, осуществляемых на континентальном шельфе, проведение государственной экологической экспертизы, некоторые экономические меры, например, плата за загрязнение окружающей среды.

Заключение

К основным принципам экономических отношений при пользовании континентальным шельфом действующее законодательство РФ относит ответственность за нарушение условий хозяйственной деятельности, а также платность пользования и финансовое обеспечение изучения, воспроизводства и защиты минеральных и живых ресурсов континентального шельфа. Однако, к сожалению, сегодня решение проблем экологической безопасности не является целью, а является средством давления на иностранного инвестора. В результате эффективность предотвращения ущерба окружающей среде и в том числе здоровью людей остается очень низкой.

На настоящий момент не существует универсального международного договора, регулирующего отношения в области осуществления инвестиционной деятельности. Необходимо более активно трансформировать нормы уже действующих международных договоров в области инвестиций в разработку шельфовых нефтегазовых месторождений в российское национальное законодательство. Это очень сложный процесс, обусловленный, в том числе, борьбой за сферы влияния на международной арене. Так, например, в ФЗ "О соглашениях о разделе продукции" в статье 7 предусмотрена норма, в соответствии с которой "поло-

жения настоящей статьи, вступающие в противоречие с принципами Всемирной торговой организации, в случае присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации теряют свою силу или должны быть приведены в соответствие с этими принципами в сроки и порядке, которые предусмотрены документами Всемирной торговой организации и соглашением о вступлении Российской Федерации во Всемирную торговую организацию". В рамках ВТО уже более 20 лет действует Соглашение по торговым аспектам инвестиционных мер, которое является основой для развития прямых иностранных инвестиций, однако очевидно, что для России его действие поставлено в зависимость от вступления в ВТО.

Еще одним примером является отказ России от подписания Энергетической Хартии, которая предусматривает свободный розничный рынок газа в Европе. По мнению Президента России В.В. Путина, "зависимость Европы от России в энергетической сфере меньше, чем зависимость России от Европы, если по газу ЕС покрывает 44% своих потребностей, то в общем экспорте российского газа 67% - это поставки в Европу. По сути, Россия зависит в большей степени от своих потребителей, чем Европа от своих поставщиков". По словам главы Европейской комиссии Жозе Мануэля Баррозу, "четкие и понятные принципы партнерства на этом рынке: прозрачность, недискриминационность правил игры, взаимная открытость рынков. Это позволит создать атмосферу доверия и избежать искаженного восприятия энергетической тематики". Ангела Меркель подчеркивает, что Россия должна обеспечить правовые гарантии иностранных инвестиций и четкие гарантии поставок энерго сырья в будущем. "Мы ожидаем надежных рамочных условий, того, что правовая основа в перспективе не изменится". Указанные заявления были сделаны на неформальном саммите Россия - ЕС в октябре 2006 года.¹⁷ Вместе с тем, очевидна тенденция, которой следует Россия сегодня при регулировании отношений по поводу разработки континентального шельфа с участием иностранных инвесторов. По словам генерального директора ФГУП ВНИИ "Океанология" В. Каминского: "Представляется целесообразным создание национальной нефтегазовой компании, которая будет обеспечи-



вать государственные интересы при освоении континентального шельфа. Такая компания может быть создана либо как новое юридическое лицо, либо на базе уже существующих компаний. При этом доля государственного участия в ней должна быть не менее блока пакета акций".¹⁸ Очевидно, что сегодня роль таких компаний играют "Газпром" и "Роснефть".

Вопрос международно-правового урегулирования инвестиционной деятельности на континентальном шельфе приобрел сегодня особое значение и большую актуальность. Необходимость заключения нового соглашения о партнерстве с ЕС (т.к. срок действующего Соглашения истекает в 2007 году), сложная ситуация, сложившейся с урегулированием отношений с компанией "Сахалин Энерджи" в рамках осуществления проекта "Сахалин-2" и аналогичные ситуации с другими месторождениями на континентальном шельфе России, с особой очевидностью продемонстрировали острую необходимость совершенствования как международно-правовых норм, так и норм внутреннего законодательства в области инвестиционной деятельности на континентальном шельфе. Правового урегулирования требуют вопросы экономической эффективности такой деятельности, как для России, так и для иностранного инвестора, экологической безопасности и предотвращения ущерба, а также вопросы ответственности за причиненный ущерб. Необходимо использовать опыт международного сообщества в сочетании с особенностями правового регулирования отношений в России для наиболее эффективного урегулирования отношений с иностранными инвесторами как на межгосударственном, так и на частно-правовом уровне.

Примечания:

¹Шумилов В.М. Международное экономическое право. Книга 2. М., 2002. С. 262.

²Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. М., 2000. С. 201.

³<http://www.soviet-union.ru/new707.asp> .

⁴Проект Правительства РФ "Стратегия изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа РФ на период до 2020 г."

⁵Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. М., 1997. С. 400.

⁶Проект Правительства РФ «Стратегия изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа РФ на период до 2020 г.».

⁷<http://www.oilru.com>

⁸<http://www.soviet-union.ru/new707.asp>

⁹<http://WWW.rosinvest.com./printnews/237595>

¹⁰<http://www.echo.msk.ru/news/340469.phtml>

¹¹Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2005. С.367.

¹²Плешаков А.М. Уголовно-правовая борьба с экологическими преступлениями. Автореф. дисс. докт.юрид. наук М., 1994. С.5.

¹³Сухарев А.Я. Экологическая преступность: ее социальные корни и общественная опасность// Криминологические и правовые проблемы обеспечения экологической безопасности. Сборник научных трудов. М., 1996. С.6.

¹⁴Доклад рабочей группы Комиссии международного права «Международная ответственность на вредные последствия действий, не запрещенных международным правом» от 17 июня 1997 года. А/СН.4/L/536- Женева.

¹⁵Проект Правительства РФ «Стратегия изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа РФ на период до 2020 г.».

¹⁶Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2005. С. 377.

¹⁷<http://www.soviet-union.ru/new707.asp>

¹⁸http://www.rosnadzor.ru/review_of_press229.html

