

ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ЗАДАЧИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ МОРСКОЙ ТЕХНИКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ



Колбин Сергей Николаевич - Председатель Комитета по экономике и инвестициям Законодательного собрания города Севастополя, Член научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации, имеет многолетний стаж управления подразделениями войск Национальной гвардии РФ в Республике Крым. С 2023 года участвует в работе Межведомственного экспертного совета по безопасности морских подводных трубопроводов и объектов, назначен заместителем председателя МЭС.

Дорогие друзья, коллеги. Наша конференция обсуждает важнейшую проблему безопасной добычи углеводородов на континентальном шельфе Российской Федерации. В современных условиях континентальный шельф становится ключевой областью в поддержании мировой добычи нефти и газа. За последние десять лет более 2/3 запасов углеводородных ресурсов было открыто именно на шельфе. Многие месторождения освоены или активно

осваиваются. Основное внимание сейчас смещается на Арктический шельф. Во всех приарктических государствах приняты правовые акты, закрепляющие стратегическое значение Арктики в первую очередь с точки зрения запасов углеводородных ресурсов. Российская часть арктического шельфа занимает около 21% протяженности всего шельфа Мирового океана. Границы арктического шельфа России установлены нормами международного права и

двусторонними соглашениями. Шельф Арктики разделен на пять зон, прилегающих к северным границам Дании, Канады, Норвегии, Российской Федерации и США. Каждая из этих стран обладает исключительно экономическими зонами, простирающимися более чем на 300 км от их береговых территорий. Статус континентального шельфа Российской Федерации определен Законом РФ №187-ФЗ от 25 октября 1995 года «О континентальном шельфе Российской Федерации».

Существует ряд других законов и нормативно-правовых актов, которые регулируют права и осуществляют юрисдикцию Российской Федерации на континентальном шельфе. Их положения определяют исключительные суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов. Существует проект Федерального Закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», который регулирует отношения, возникающие в связи с реализацией государственной политики, направленной на создание условий для комплексного развития Арктической зоны Российской Федерации. Данный проект содержит положения, регулирующие организацию рационального природопользования и охрану окружающей среды, предусматривает особенности реализации государственной инвестиционной политики в Российской Арктической зоне.

В условиях жесткой международной конкуренции за ресурсы на морском шельфе, все страны, имеющие такой шельф, активно разрабатывают стратегии и нормативно-правовые базы освоения их ресурсов. В Российской Федерации основополагающими документами в этом направлении являются указанный закон №187-ФЗ и Морская доктрина. Морская доктрина определяет современные интересы, вызовы и угрозы национальной безопасности Российской Федерации в Мировом океане. Основная стратегическая цель Морской доктрины заключается в реализации и защите суверенных прав государства на континентальном шельфе страны. Указом Президента Российской Федерации от 26.10.2020 года № 645 определена «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года». Указом Президента Российской Федерации от 13 августа 2024 года создана Морская коллегия, в целях повышения эффективности морской политики Российской Федерации и защиты национальных интересов.

Важным аспектом правового регулирования вопросов освоения континентального шельфа является обеспечение безопасности проводимых работ, объектов морской инфраструктуры и прилегающих к ним акваторий. Согласно Морской доктрине, обеспечение безопасности осуществляется путем:

- координации деятельности органов государственной власти и организаций всех форм собственности с определением и разграничением сферы их полномочий и ответственности;
- оснащения объектов морской инфраструктуры современными системами обеспечения безопасного функционирования (включая роботизированные), в том числе в целях защиты от противоправного вмешательства в их деятельность;
- выявления, предупреждения и пресечения специальными государственными службами диверсионных и террористических актов, иных противоправных действий в отношении объектов морской инфраструктуры.

Следует отметить, что при обеспечении безопасности морских объектов на шельфе возникает ряд правовых коллизий, не урегулированных национальным и международным законодательством. Ключевая роль в обеспечении морской безопасности принадлежит таким структурам, как Совет безопасности ООН и Международная морская организация (International Maritime Organization, IMO), которая является специализированным агентством ООН. Перспектива увеличения количества морских угроз и необходимость противодействия им заставили другие организации и учреждения принять лидерство IMO в данной сфере. Так, в 2002 г. государства – члены IMO (в том числе Российская Федерация) приняли масштабные изменения к Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г., а в 2005 года была полностью пересмотрена Конвенция по борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. При этом основное внимание уделено морскому пиратству. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) определяет морское пиратство как незаконный акт насилия или задержания, которые совершаются в личных целях, в открытом море или в любом другом месте за пределами юрисдикции государства, например на неконтролируемых территориях.

За рамками данной конвенции остались целенаправленные несанкционированные действия в виде диверсий, террористических актов и захватов морских платформ и других морских объектов на шельфе. А именно такие действия представляют сегодня основную угрозу для морских объектов. В качестве примеров здесь можно указать атаки на платформы в Мексиканском заливе и у берегов Бразилии. Особо можно выделить атаку организации «Greenpeace» на платформу «Приразломная». По указанной конвенции прибрежное государство может на законных основаниях преследовать атакующее судно из территориального моря, архипелажных вод или прилегающей зоны в открытом море в случае наличия подозрений, что такое судно нарушило закон этого государства. Однако если преследование начинается в прилегающей зоне, оно может проводиться только после нарушения судом правил, которые касаются прилегающей зоны, например нарушения таможенного режима. Аналогичным образом, если иностранное судно нарушает законные правила прибрежного государства, относящиеся к исключительной экономической зоне, например государственные законы о рыболовстве, прибрежное государство может инициировать преследование судна из исключительной экономической зоны в открытом море. Однако процесс преследования по горячим следам не может распространяться на территориальное море другого государства без получения разрешения этого государства.

При террористической атаке или захвате морских платформ возникает более сложная правовая проблема. Несмотря на то, что нефтяные платформы достаточно давно используются для освоения морских нефтегазовых месторождений, на сегодняшний день не существует единой правовой позиции в отношении статуса данного имущества. Сложность квалификации таких объектов заключается в том, что фактически они бывают двух видов – стационарные и плавучие. В связи с этим, в мировой практике можно встретить три основных подхода: нефтяная платформа квалифицируется как «судно», «искусственный остров» или как «установка, сооружение» с момента ее установки на месторождении в морских акваториях для разведки и разработки природных ресурсов. Однако квалификация морской нефтяной платформы не является





формальной и чисто логической операцией, поскольку от ее определения зависит не только объем юрисдикции прибрежного государства, но и проблемы возмещения ущерба от разливов нефти, а также вопросы безопасности нефтегазовых объектов.

Международное право не устанавливает ясно и четко юридический статус данного имущества - относятся ли морские нефтяные платформы к категории «судно» или к «искусственным установкам и сооружениям» с момента установки на месторождении, что порождает многочисленные трудности. Конвенция по морскому праву (далее UNCLOS) не содержит определений «судно» (vessel), «корабль» (ship), «искусственный остров, установка и сооружение». В связи с чем, неясно, следует ли квалифицировать морские нефтяные платформы как «судно» или как искусственные сооружения. Такая неоднозначная квалификация морских нефтяных платформ, предоставляет нефтяным компаниям выбор - регистрировать имущество по национальному праву как «судно» или как «сооружение». Международное право, национальное законодательство, судебная практика и практика нефтяных компаний склонна рассматривать плавучие буровые установки в качестве судна, а в отношении морских стационарных платформ - практика противоречива. Квалификация морских нефтяных платформ в качестве «судна» подчиняет их юрисдикции, которой подчиняются морские торговые суда: исключительной юрисдикции государства флага и ограниченной юрисдикции прибрежного государства. Так, к примеру в деле «Arctic Sunrise» (связано с инцидентом в Печорском море в 2013г., когда активисты «Гринпис» попытались подняться на нефтяную платформу «Приразломная» чтобы провести акцию против нефтедобычи в Арктике) спор вокруг юридического статуса морской стационарной платформы был ключевым во время рассмотрения дела по существу. Прокурор ссылался на свидетельство о праве собственности на судно, в котором указывалось, что, по данному реестру, морская стационарная платформа является судном, адвокаты арестованных членов экипажа настаивали на том, что нефтяная платформа имеет статус «искусственный остров».

В национальной практике государств морские буровые установки, как правило квалифицируются как суда, морские стационарные платформы - как стационарные

сооружения. Однако, не смотря на наличие определений в регистрах судоходства, на практике возникает много вопросов. Так, морская стационарная платформа одновременно полностью подпадает под признаки «судна» - наличие флага, название, позывной сигнал, необходимость регистрации в государственном судовом реестре.

С другой стороны, при квалификации морской стационарной платформы в качестве «сооружения» и объекта недвижимого имущества, по российскому законодательству необходимо будет доказать, что в соответствии с абз. 1 п. 1 ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации морская стационарная платформа прочно связана с морским дном. В свою очередь, вывод о том, что морские стационарные платформы, установленные на грунте, не соответствуют понятию «судно» обусловлен спецификой конструкции, технологическим назначением, габаритами, особенностями доставки, установки.

В Конвенции UNCLOS закреплены пять водных акваторий (территориальное море, прилежащая зона, исключительная экономическая зона, континентальный шельф, открытое море) каждая из которых обладает своей юрисдикцией и различается объемом контролируемых правомочий органов прибрежного государства либо государства флага судна разрешать правовые вопросы, связанные с деятельностью морских судов. Каждая акватория обладает своими правилами прохода судов, и, соответственно, в каждой морской акватории государства, как прибрежные, так и занимающиеся судоходством, обладают различными правами и обязанностями. Прибрежное государство в границах исключительной экономической зоны обладает суверенными правами вести разведочные работы, эксплуатировать, сохранять и управлять ресурсами углеводородов. Также, в пределах данной зоны прибрежное государство обладает ограниченной юрисдикцией в отношении защиты и сохранения морской среды, созданием и использованием искусственных островов, установок и сооружений. При этом прибрежное государство в исключительной экономической зоне имеет «исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование таких сооружений» (п. 1 ст. 60 UNCLOS). Несмотря на это, оно не может требовать от «судов», ведущих деятельность в его исключительной экономической зоне, соблюдать особые стандарты проектирования и конструкции.

Одновременно с этим UNCLOS также предусматривает, что исключительная экономическая зона представляет собой район открытого моря, в том числе для судоходства. Никакое государство не вправе претендовать на подчи-



нение какой-либо части открытого моря своему суверенитету. Причем законы прибрежного государства не распространяются на стандарты проектирования и конструкции иностранных судов. Из этого следует, что морские платформы, регистрируемые как «суда» могут проектироваться по стандартам проектирования других государств, с иными требованиями безопасности, чем у государства, которому принадлежит шельф.

Рассмотренная проблема усложняется тем, что морские объекты могут быть расположены в различных пространствах Мирового океана, характеризующихся различным международно-правовым статусом. Особую проблему представляет защита морских объектов от несанкционированных действий в виде террористических актов. Невозможность размещения на таких объектах специальных подразделений и систем вооружения делает их совершенно незащищенными перед лицом таких угроз.

В последние несколько лет Россия активизировала усилия по освоению обширных запасов углеводородных ресурсов на своём континентальном шельфе в рамках государственных инициатив, направленных на стимулирование добычи нефти и газа. На 2023 год площадь шельфа и континентального склона Российской Федерации составляла 6,2 млн кв. км, причём значительная часть указанной площади приходится на Арктический регион. Эта цифра может оказаться ещё больше, поскольку правительство Российской Федерации завершает работу над программой разведки Арктического континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов. Активизация геологоразведочных работ является одним из основных приоритетов, заявленных в рамках программы, и главную

роль в достижении поставленных целей должны сыграть инвестиции государственных российских нефтегазовых компаний, таких как ПАО «Лукойл», ПАО «Газпром» и других компаний. При этом следует отметить, что в законе Российской Федерации «О недрах» указаны требования к пользователям недр на участках континентального шельфа. Такими пользователями могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет или в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем пятьдесят процентов, и (или) в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц. На данный момент указанным требованиям соответствуют только компании ПАО «Газпром», ПАО «НК Роснефть» и АО «Зарубежнефть».

В заключении хочу отметить следующее. Проблема законодательного обеспечения безопасности морской техники является сложной и многогранной. Она затрагивает аспекты как национального, так и международного законодательства. Для ее решения требуется активное международное сотрудничество, которое в настоящее время крайне осложнено санкционными ограничениями. В этих условиях Правительство Российской Федерации, Государственная Дума и Совет Федерации делают все возможное для правового регулирования безопасности морских объектов на континентальном шельфе России.