

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
KHOA LUẬT**

**ĐOÀN THỊ V- ỌNG**

**CHỦ QUYỀN QUỐC GIA ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG THĂM  
DÒ, KHAI THÁC DẦU KHÍ TRÊN BIỂN CỦA NƯỚC  
CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI - 2011**

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI**

KHOA LUẬT

ĐOÀN THỊ V- ỌNG

**CHỦ QUYỀN QUỐC GIA ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG  
THĂM DÒ, KHAI THÁC DẦU KHÍ TRÊN BIỂN  
CỦA NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

*Chuyên ngành* : Luật quốc tế

*Mã số* : 60 38 60

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

*Người hướng dẫn khoa học*: PGS.TS Đinh Ngọc Vượng

HÀ NỘI - 2011

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

	Trang
<i>Trang phụ bìa</i>	
<i>Lời cam đoan</i>	
<i>Mục lục</i>	
<b>MỞ ĐẦU</b>	1
<b>Chương 1: CHỦ QUYỀN QUỐC GIA VEN BIỂN ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG THĂM DÒ, KHAI THÁC DẦU KHÍ Ở CÁC VÙNG BIỂN</b>	7

1.1.	Chủ quyền quốc gia trong luật quốc tế	7
1.2.	Tầm quan trọng của hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của Việt Nam	11
1.2.1.	Tài nguyên dầu khí trên biển của Việt Nam	11
1.2.2.	Tầm quan trọng của hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển đối với nền kinh tế quốc dân	14
1.3.	Cơ sở pháp lý của việc thực hiện chủ quyền quốc gia đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển	16
1.3.1.	Pháp luật quốc tế	18
1.3.2.	Pháp luật quốc gia	19
	<b>Chương 2: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ HOẠT ĐỘNG THĂM DÒ, KHAI THÁC DẦU KHÍ TRÊN CÁC VÙNG BIỂN THUỘC CHỦ QUYỀN VÀ QUYỀN CHỦ QUYỀN CỦA VIỆT NAM</b>	23
2.1.	Thực trạng quản lý hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của Việt Nam trước năm 1993	23
2.2.	Thực trạng quản lý hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của Việt Nam từ 1993 đến trước năm 2000	35
2.3.	Thực trạng quản lý hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của Việt Nam từ năm 2000 đến trước năm 2008	47
2.4.	Thực trạng quản lý hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của Việt Nam từ năm 2009 đến nay	56
2.5.	Ảnh hưởng của việc thăm dò, khai thác dầu khí đối với môi trường biển	64
2.6.	Kinh nghiệm quản lý hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của một số nước và việc vận dụng ở Việt Nam	68
2.6.1.	Chính sách thuế	68
2.6.2.	Quy định về cơ quan quản lý nhà nước	76
2.6.3.	Vấn đề khai thác chung	79
	<b>Chương 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG THĂM DÒ, KHAI THÁC DẦU KHÍ TRÊN BIỂN</b>	81
3.1.	Sự cần thiết phải tăng cường công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển	81
3.1.1.	Sự hạn chế của các quy phạm pháp luật hiện hành về hoạt động dầu khí	81
3.1.2.	Hiệu quả công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển còn thấp	82
3.1.3.	Quá trình hội nhập đặt ra yêu cầu hoàn thiện pháp luật về thăm dò, khai thác dầu khí trên biển	84
3.1.4.	Sự vận động, phát triển của các quan hệ xã hội trong đời sống dẫn tới cần hoàn thiện pháp luật về thăm dò, khai thác dầu khí trên biển	84
3.2.	Một số định hướng cho việc tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển	85
3.2.1.	Tập trung hoàn thành công tác phân định biển	85
3.2.2.	Thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, ý chí nhà nước phù hợp với lợi ích của nhân dân	86
3.2.3.	Xây dựng, củng cố tổ chức của cơ quan chuyên trách, tăng cường cơ chế phối hợp giữa các cơ quan, lực lượng tham gia quản lý nhà nước	87
3.2.4.	Xây dựng đội ngũ cán bộ và đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn, nghiệp vụ cho cán bộ chuyên trách quản lý biển	87
3.2.5.	Đầu tư tài chính thích đáng cho nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển	88
3.2.6.	Quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí phải đảm bảo hài hòa lợi ích của cộng đồng, của nhà nước và của chủ thể tiến hành hoạt động dầu khí	89
3.2.7.	Hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp luật	89
3.3.	Giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển	91
3.3.1.	Thực hiện báo cáo đánh giá tác động môi trường	91
3.3.2.	Nâng cao các điều kiện khoa học công nghệ, cơ sở vật chất và trình độ chuyên môn về thăm dò, khai thác trong hoạt động dầu khí	91
3.3.3.	Đẩy mạnh hợp tác quốc tế về hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí	92
3.3.4.	Tiếp tục thực hiện chính sách khai thác chung ở những vùng biển đang còn tranh chấp	93
3.3.5.	Thực hiện chính sách đòn bẩy kinh tế	93

3.3.6.	Hoàn thiện chính sách quốc gia về biển	94
	<b>KẾT LUẬN</b>	95
	<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	97

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Với tổng diện tích chiếm hơn 71% bề mặt trái đất và ẩn chứa trong mình nguồn tài nguyên khổng lồ, biển ngày càng có vai trò quan trọng sống còn đối với các quốc gia ven biển. Các quốc gia có biển ngày càng ý thức được tầm quan trọng của biển đối với sự phát triển của dân tộc mình nên luôn tìm mọi biện pháp nhằm quản lý, khai thác cũng như sử dụng một cách tối ưu các vùng biển thuộc quốc gia mình để phát triển kinh tế - xã hội - an ninh quốc phòng của đất nước.

Việt Nam là một quốc gia có lợi thế về biển, diện tích đất liền của nước ta không quá 330.000 km<sup>2</sup> nhưng vùng biển chủ quyền của nước ta gấp ba lần diện tích vùng đất. Các vùng biển của Việt Nam rất giàu có về tài nguyên thiên nhiên. Biển có một vai trò đặc biệt quan trọng và gắn bó mật thiết với đời sống kinh tế - chính trị - xã hội của mọi miền đất nước. Hàng năm, nguồn thu từ các hoạt động khai thác biển là rất lớn, đặc biệt đối với hoạt động khai thác dầu khí. Dầu khí của nước ta chủ yếu tập trung ở vùng thềm lục địa. Trong thời gian qua, nhất là trong những năm gần đây Nhà nước ta đặc biệt chú trọng đến hoạt động thăm dò và khai thác dầu khí. Bởi dầu mỏ và khí thiên nhiên là khoáng sản quý hiếm, không tái tạo, là nguồn năng lượng và nguyên liệu quan trọng của đất nước, là nguồn tài nguyên chiến lược quan trọng do Nhà nước độc quyền quản lý và khai thác. Ngành dầu khí Việt Nam là ngành công nghiệp mũi nhọn trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, góp phần đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, có đóng góp quan trọng cho sự nghiệp đổi mới và phát triển của đất nước, đưa nước ta vào danh sách các nước sản xuất dầu khí trên thế giới và đứng thứ ba ở Đông Nam Á về trữ lượng và sản lượng khai thác dầu thô.

Để bảo vệ, khai thác và sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên quý giá này, trong thời gian qua Đảng và Nhà nước ta rất quan tâm đến việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp Luật Dầu khí, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động dầu khí nói chung và hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí nói riêng.

Tuy nhiên, vì tính chất rộng lớn về quy mô và phức tạp về nội dung cũng như sự chi phối của nhiều yếu tố khách quan và chủ quan nên công tác quản lý của nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí còn gặp nhiều khó khăn. Nghiên cứu vấn đề này là rất cần thiết không chỉ trong giai đoạn hiện nay mà trong bất kỳ giai đoạn nào, hoàn cảnh nào của đời sống xã hội. Tác giả chọn đề tài này để nghiên cứu với những lý do sau:

1. Hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí là hoạt động đòi hỏi nguồn vốn lớn, công nghệ kỹ thuật tiên tiến, hiện đại. Do đó, đòi hỏi cần có sự đầu tư cả nguồn lực trong nước và nước ngoài về vốn và khoa học công nghệ. Tuy nhiên, do đặc thù nên đầu tư vào lĩnh vực này cơ bản là thu hút đầu tư nước ngoài. Vì vậy, quản lý đối với hoạt động này là hết sức khó khăn, liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp. Thu hút đầu tư nước ngoài nhưng vẫn đảm bảo độc quyền quản lý của nhà nước. Do đó cần phải nghiên cứu nhằm có cái nhìn thực tế để có các chính sách pháp luật nhằm khuyến khích thu hút đầu tư nước ngoài nhưng không làm ảnh hưởng đến chủ quyền quốc gia.

2. Bên cạnh những đóng góp to lớn về mặt kinh tế thì những hoạt động của ngành công nghiệp dầu khí cũng đã gây ra những tác hại to lớn về mặt môi trường, ví dụ sự cố cháy, nổ dân khoan dầu, sự cố tràn dầu... trong đó hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí chính là hoạt động tiềm ẩn lớn nhất nguy cơ gây tác hại xấu tới môi trường. Vì vậy, một đòi hỏi tất yếu, quản lý nhà nước đối với hoạt động này phải đảm bảo yếu tố môi trường. Nghiên cứu vấn đề này với mong muốn góp phần đưa ra chính sách pháp luật đồng bộ đảm bảo cho hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí ngày càng phát triển mà

không gây ảnh hưởng xấu tới môi trường cũng như có các biện pháp bảo vệ môi trường.

3. Mong muốn nghiên cứu một cách có hệ thống để từ đó có cái nhìn tổng quát về thực trạng cũng như các quy định của pháp luật Việt Nam đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí. Qua đó đưa ra những nhận định, đánh giá về hệ thống pháp luật liên quan.

4. Từ những nhận định, đánh giá trên sẽ có những kiến nghị nhằm đưa ra các định hướng cũng như các giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả công tác quản lý của nhà nước đối với hoạt động này.

5. Hiện nay có rất nhiều các công trình nghiên cứu, các bài viết có giá trị đề cập đến công tác thăm dò, khai thác dầu khí ở nước ta. Tuy nhiên, những bài viết đi sâu vào hướng nghiên cứu công tác quản lý của nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí không nhiều mà chủ yếu viết dưới dạng đánh giá tiềm năng, khả năng khai thác hoặc ở tầm khái quát hơn là nghiên cứu về các chính sách pháp luật đối với tổng thể các hoạt động dầu khí. Vì vậy, mong muốn với quá trình nghiên cứu này, đề tài sẽ là một nguồn tài liệu tham khảo có giá trị về mặt lý luận cũng như thực tiễn.

## **2. Tình hình nghiên cứu đề tài**

Hiện nay ở nước ta có rất nhiều công trình nghiên cứu, bài viết có giá trị đề cập đến hoạt động dầu khí. Chẳng hạn, "*Tài liệu tập huấn quản lý biển*" của Ban biên giới - Bộ ngoại giao; "*Địa chất và tài nguyên dầu khí Việt Nam*" của Tập đoàn dầu khí Việt Nam; "*Những vấn đề pháp lý về đầu tư trong lĩnh vực dầu khí ở Việt Nam*" của Hồ Văn Phú; luận án Phó tiến sĩ "*Hoàn thiện pháp luật về biển của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*" của Trần Công Trục; luận văn thạc sĩ "*Pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí ở Việt Nam hiện nay*" của Đặng Hoàng Sơn... Các bài viết này có giá trị rất lớn về mặt khoa học và thực tiễn. Các bài viết đã nêu những phương hướng cũng như những giải pháp nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về biển nói chung và về hoạt động dầu khí nói riêng rất đầy đủ và có giá trị to lớn. Tuy nhiên, các bài viết này chủ yếu nói về công tác quản lý biển nói chung hay quản lý dầu khí trước những năm 1999. Chẳng hạn, "*Tài liệu tập huấn quản lý biển*", chủ yếu nói về quản lý biển một cách tổng thể từ quản lý biển trong lĩnh vực khai thác, sử dụng biển đến quản lý biển trong việc bảo vệ an ninh trật tự, môi trường biển và phát triển bền vững. Còn tài liệu "*Địa chất và tài nguyên dầu khí Việt Nam*", mặc dù nội dung chuyên ngành về dầu khí nhưng dưới dạng tìm hiểu và đánh giá tiềm năng về dầu khí của Việt Nam trên biển cũng như trên đất liền, hầu như chưa có quy định về quản lý nhà nước đối với lĩnh vực này. Đối với tài liệu "*Những vấn đề pháp lý về đầu tư trong lĩnh vực dầu khí ở Việt Nam*", đã trực tiếp đề cập đến vấn đề quản lý nhà nước đối với hoạt động dầu khí. Nhưng bài viết mới chỉ dừng lại ở những quy định về quản lý nhà nước đến năm 2000 và chủ yếu đề cập dưới góc độ đầu tư. Hay luận văn thạc sĩ "*Pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí ở Việt Nam hiện nay*" mặc dù đã trực tiếp đề cập đến vấn đề quản lý nhà nước đối với hoạt động dầu khí nhưng chỉ tìm hiểu và đưa ra những giải pháp dưới góc độ bảo vệ môi trường.

Trên thực tế, quản lý nhà nước đối với hoạt động dầu khí nói chung và hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí nói riêng liên quan tới nhiều ngành, nhiều cấp. Hơn nữa, ở mỗi giai đoạn, từng thời kỳ hoạt động này là khác nhau vì vậy các biện pháp quản lý cũng như các chính sách pháp luật đòi hỏi phải thay đổi cho phù hợp với thực tiễn. Do đó, cho đến nay vấn đề chủ quyền quốc gia đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển vẫn là vấn đề mang tính cấp bách và chiến lược của Việt Nam.

## **3. Mục đích và phạm vi nghiên cứu**

Nghiên cứu đề tài nhằm mục đích có cái nhìn tổng quát về thực trạng quản lý đối với

hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Từ đó sẽ có những đánh giá, nhận xét xác thực nhằm đưa những kiến nghị, những giải pháp tăng cường hiệu quả công tác quản lý của nhà nước.

Đề tài sẽ tập trung nghiên cứu về cơ sở lý luận và cơ sở pháp lý của công tác quản lý đối với các hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của Việt Nam. Từ đó, sẽ đi vào nghiên cứu thực trạng hoạt động quản lý của nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đối với hoạt động này. Trong nội dung trình bày sẽ rút ra những nhận xét đánh giá. Bên cạnh đó, luận văn cũng đề cập tới kinh nghiệm quản lý đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí của một số nước trên thế giới. Qua đó, sẽ đưa ra những kiến nghị và các giải pháp nhằm tăng cường công tác quản lý của nhà nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

#### **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

Phương pháp luận nghiên cứu đề tài là phép duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước ta.

Trong quá trình nghiên cứu, tác giả sử dụng các phương pháp như: diễn dịch, quy nạp, phân tích, tổng hợp, luật học so sánh.

#### **5. Những đóng góp mới của luận văn**

*Thứ nhất*, luận văn đi vào nghiên cứu chi tiết quy định của pháp luật đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí (theo mốc thời gian ban hành pháp luật chuyên ngành) để rút ra những mặt còn hạn chế nhằm có cơ sở cho việc hoàn thiện hệ thống pháp luật.

*Thứ hai*, luận văn nghiên cứu công tác quản lý của một số nước trên thế giới đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí và việc vận dụng các kinh nghiệm của các nước đó vào Việt Nam.

*Thứ ba*, luận văn đưa ra một số giải pháp nhằm tăng cường công tác quản lý của Nhà nước đối với hoạt động này.

#### **6. Kết cấu của luận văn**

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

*Chương 1*: Chủ quyền quốc gia ven biển đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí ở các vùng biển.

*Chương 2*: Thực trạng quản lý hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên các vùng biển thuộc chủ quyền và quyền chủ quyền của Việt Nam.

*Chương 3*: Một số kiến nghị và giải pháp nhằm tăng cường công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

### ***Chương 1***

## **CHỦ QUYỀN QUỐC GIA VEN BIỂN ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG THĂM DÒ, KHAI THÁC DẦU KHÍ Ở CÁC VÙNG BIỂN**

### **1.1. Chủ quyền quốc gia trong luật quốc tế**

Hiến chương Liên hợp quốc đã trình trọng ghi nhận nguyên tắc tôn trọng chủ quyền của tất cả các quốc gia trong quan hệ quốc tế: "Liên hợp quốc được tổ chức trên cơ sở tôn trọng sự bình đẳng về chủ quyền giữa tất cả các thành viên" (Điều 2). Một trong những đặc điểm cơ bản của luật quốc tế hiện đại thể hiện ở chỗ các chủ thể cơ

bản của nó là các quốc gia có chủ quyền. Ở Việt Nam quyền tối cao của quốc gia đối với lãnh thổ được quy định trong Hiến pháp năm 1992 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: "Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, các hải đảo, vùng biển và vùng trời" (Điều 1).

### ***1.2.1. Tài nguyên dầu khí trên biển của Việt Nam***

#### ***• Trữ lượng và sản lượng khai thác dầu***

Việt Nam là quốc gia có tiềm năng dầu khí, hầu hết trữ lượng dầu của các mỏ được phát hiện đều ở thềm lục địa dưới 200 m nước. Trữ lượng dầu tập trung chủ yếu ở bể Cửu Long chiếm tới 86% trữ lượng dầu Việt Nam, là mỏ lớn nhất ở thềm lục địa Việt Nam. Công nghiệp khai thác dầu ngoài khơi ở Việt Nam đã được bắt đầu, mở rộng và tăng trưởng nhanh từ 0,04 triệu tấn/năm (1986) lên 20,34 triệu tấn/năm (2004), 24,40 triệu tấn quy dầu/năm và 7 tỷ m<sup>3</sup> khí (2006). Dự kiến đến năm 2010, ngành Dầu khí nước ta sẽ khai thác từ trên 30 đến 32 triệu tấn dầu thô quy đổi.

#### ***• Trữ lượng và sản lượng khai thác khí***

Trữ lượng khí chủ yếu tập trung ở ngoài khơi. Trong đó, tập trung chủ yếu ở bể Nam Côn Sơn, bể Malay - Thổ Chu, bể Cửu Long tập trung chủ yếu ở các mỏ dầu lớn: Bạch Hổ, Rồng Đông, Hồng Ngọc... Qua kết quả thăm dò đã phát hiện được một số mỏ khí ở thềm lục địa và cho thấy Việt Nam có nguồn khí thiên nhiên ở thềm lục địa lớn hơn so với dầu trong vấn đề năng lượng. Trong 14 năm qua (1990 đến 2004) đã phát hiện 24 mỏ khí, bình quân tăng khoảng 26 tỷ m<sup>3</sup> /năm từ các mỏ mới và thăm lượng các phát hiện. Điều đáng chú ý, chất lượng các mỏ khí ở Việt Nam là khí ngọt trừ một số ít mỏ ở bể Malay - Thổ Chu có hàm lượng CO<sub>2</sub> cao, ngoài ra cũng có ít mỏ có hàm lượng H<sub>2</sub>S từ trung bình đến cao.

### ***1.2.2. Tầm quan trọng của hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển đối với nền kinh tế quốc dân***

Hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí của Việt Nam đóng một vai trò quan trọng trong sự nghiệp phát triển kinh tế đất nước. Quy mô hoạt động ngày càng mở rộng và vai trò của Ngành dầu khí cũng tăng lên không ngừng. Đến nay đã thực sự trở thành ngành kinh tế mũi nhọn và là ngành kinh tế mạnh nhất nước ta, là công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô quan trọng, tham gia đấu tranh bảo vệ và giữ vững chủ quyền an ninh quốc gia trên biển, đóng góp xứng đáng vào sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa. Đóng góp ngày càng nhiều cho nền kinh tế quốc dân cũng như đóng góp vào các quỹ phúc lợi xã hội. Ngoài ra ngành dầu khí còn góp phần tạo ra năng lượng cho các ngành kinh tế khác cũng như phục vụ đời sống của nhân dân.

## **1.3 Cơ sở pháp lý của việc thực hiện chủ quyền quốc gia đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển**

### ***1.3.1 Pháp luật quốc tế***

Luật biển quốc tế là một ngành luật chuyên ngành thuộc hệ thống luật quốc tế. Luật biển quốc tế có từ rất sớm và hiện chủ yếu được pháp điển hóa trong Công ước Luật biển 1982. Việt Nam đã ký và phê chuẩn vào ngày 23 tháng 6 năm 1994. Đánh dấu một bước quan trọng, thể hiện tiếng nói của Việt Nam trên trường quốc tế đối với chủ quyền của Việt Nam trên các vùng biển.

Ngoài Công ước luật biển quốc tế, một số điều ước quốc tế phải nói đến là:

- Hiệp định khai thác chung vùng chông lán Việt Nam - Malaysia năm 1992;
- Hiệp định phân định vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa giữa Việt Nam và Thái Lan năm 1997;



- Hiệp định phân định thềm lục địa Việt Nam - Indônêsi-a năm 2003;

Bên cạnh đó, Việt Nam cũng đã ký kết những thỏa thuận, hợp tác song phương và đa phương về thăm dò, khai thác dầu khí với các nước khác trong khu vực và trên thế giới.

### **1.3.2. Pháp luật quốc gia**

Một trong những cơ sở pháp lý đầu tiên để cho hoạt động tìm kiếm, thăm dò dầu khí được thực hiện phải kể đến Nghị định số 115/1977/NĐ-CP ngày 18/4/1977 của Hội đồng Chính phủ ban hành Điều lệ về đầu tư của nước ngoài ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tiếp theo là Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 1987. Đặc biệt mốc son quan trọng đánh dấu sự phát triển của hoạt động dầu khí là sự ra đời của Luật dầu khí năm 1993. Tiếp theo là Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật dầu khí 2000 và Luật đầu tư cũng như Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật dầu khí năm 2008.

Bên cạnh đó còn có rất nhiều các Nghị định, Thông tư... tham gia điều chỉnh hoạt động dầu khí. Chẳng hạn, Nghị định số 84/1996/NĐ-CP ngày 17 tháng 12 năm 1996 của Chính phủ quy định chi tiết việc thi hành Luật Dầu khí; Nghị định số 48/2000/NĐ-CP ngày 12 tháng 9 năm 2000 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Dầu khí; Nghị định số 34/2001/NĐ-CP ngày 06 tháng 7 năm 2001 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế đấu thầu dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí; Nghị định số 03/2002/NĐ-CP ngày 07 tháng 1 năm 2002 của Chính phủ về bảo vệ an ninh, an toàn dầu khí; Quyết định số 163/1998/QĐ-TTg ngày 07 tháng 9 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế khai thác tài nguyên dầu khí...

## **Chương 2**

### **THỰC TRẠNG QUẢN LÝ HOẠT ĐỘNG THĂM DÒ, KHAI THÁC DẦU KHÍ TRÊN CÁC VÙNG BIỂN THUỘC CHỦ QUYỀN VÀ QUYỀN CHỦ QUYỀN CỦA VIỆT NAM**

#### **2.1. Thực trạng quản lý hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của Việt Nam trước năm 1993**

Một trong những cơ sở pháp lý đầu tiên cho hoạt động này phải kể đến là đạo luật số 011/70 ngày 1 tháng 12 năm 1970 của chính quyền Sài Gòn ấn định việc tìm kiếm khai thác dầu mỏ cùng điều kiện thuế hóa và hồi đoái. Tiếp theo, tháng 6 năm 1971 Bộ kinh tế công bố Nghị định số 249/1971/BKT-UBQGĐH ngày 9 tháng 6 năm 1971 về cấp quyền đặc nhượng tìm kiếm thăm dò dầu mỏ tại Thềm lục địa Việt Nam Cộng hòa và quy định cho đấu thầu đặc nhượng.

Một trong những cơ sở pháp lý quan trọng để cho các hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí được thực hiện trong thời kỳ này (1976 đến 1986) phải kể đến *Nghị định số 115/1977/NĐ-CP ngày 18 tháng 4 năm 1977 của Hội đồng Chính phủ ban hành Điều lệ về đầu tư của nước ngoài ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. Nghị định được coi như một cơ sở pháp lý quan trọng mặc dù nó không trực tiếp quy định đối với hoạt động dầu khí nhưng Nghị định là văn bản pháp lý mang tính chất chung, áp dụng cho cả nền kinh tế. Vì vậy, nó vẫn được áp dụng đối với hoạt động dầu khí.

Với sự tác động của Nghị định 115/1977/NĐ-CP năm 1977, một số hợp đồng dầu khí đã được ký kết. Đặc biệt, ngày 3 tháng 7 năm 1980 Hợp đồng hợp tác giữa Liên xô (cũ) và Việt Nam về việc thăm dò và khai thác dầu khí ở thềm lục địa Việt Nam được ký kết. Vấn đề đặt ra là do hệ thống pháp luật đầu tư cũng như pháp luật về dầu khí lúc này chưa hình thành một cách rõ ràng mà chủ yếu mới chỉ dựa trên Nghị định

115/1977/NĐ - CP năm 1977 nên mọi hoạt động dầu khí chủ yếu thực hiện theo thông lệ quốc tế và những quy định của điều ước quốc tế mà cụ thể là hai hiệp định về dầu khí đã được ký kết giữa Chính phủ hai nước. Vì vậy, ngày 29 tháng 12 năm 1987, Quốc hội Việt Nam đã thông qua Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Mặc dù Luật Đầu tư nước ngoài không có những quy định đặc thù dành cho hoạt động đầu tư trong lĩnh vực thăm dò, khai thác dầu khí mà chỉ có một quy định rất nhỏ ở Điều 26 về thuế lợi tức đối với tài nguyên dầu khí, nhưng trên cơ sở chính sách dầu khí Việt Nam được khẳng định trong Nghị quyết số 150/1988/NQ-TW của Bộ Chính trị năm 1988, kết hợp với những nguyên tắc cơ bản của Luật đầu tư nước ngoài và thông lệ dầu khí quốc tế đã tạo cơ sở pháp lý để Việt Nam ký kết một số hợp đồng dầu khí dưới dạng hợp đồng chia sản phẩm với công ty dầu khí nước ngoài. Vì vậy, trong thời gian từ năm 1988 đến năm 1994, Tổng công ty Dầu khí Việt Nam đã ký kết được 29 hợp đồng tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí với các nhà đầu tư nước ngoài, tổng khối lượng đầu tư đạt hơn 1,5 tỷ đôla.

Để tiếp tục khẳng định chính sách của Việt Nam đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí cũng như khắc phục hạn chế quản lý nhà nước về thuế đối với khai thác dầu khí. Việt Nam đã ban hành pháp lệnh thuế tài nguyên năm 1990. Pháp lệnh này cũng là một trong những cơ sở để Việt Nam ký kết một số thỏa thuận với nước ngoài trong lĩnh vực hợp tác thăm dò, khai thác dầu khí. Chẳng hạn, thỏa thuận khai thác chung Việt Nam - Malaysia trong vịnh Thái Lan ngày 5 tháng 6 năm 1992.

## **2.2. Thực trạng quản lý hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của Việt Nam từ 1993 đến trước năm 2000**

Lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, Luật Dầu khí được ban hành để điều chỉnh các hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí. Luật Dầu khí năm 1993 được Quốc hội khóa IX, kỳ họp thứ 3 thông qua ngày 06/7/1993 có 9 chương, 51 điều. Nội dung của Luật Dầu khí chứa đựng tất cả các quy định liên quan đến hoạt động dầu khí như các quy định về từng giai đoạn của hoạt động dầu khí; các quy định về hợp đồng dầu khí; quyền và nghĩa vụ của nhà thầu; thuế và lệ phí và các quy định quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí.

Chính phủ Việt Nam thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí. Tổng công ty Dầu khí Việt Nam (PetroVietnam) là doanh nghiệp nhà nước do Chính phủ Việt Nam thành lập để tiến hành các hoạt động dầu khí và ký kết các hợp đồng dầu khí với tổ chức, cá nhân tiến hành các hoạt động dầu khí theo quy định của pháp luật Việt Nam. Nội dung cơ bản của quản lý nhà nước đối với hoạt động dầu khí nói chung và hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí nói riêng được quy định trong Điều 38 Luật Dầu khí và các văn bản pháp luật có liên quan. Theo đó, nội dung quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí bao gồm:

- Quyết định chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển ngành công nghiệp dầu khí;
- Ban hành các văn bản pháp quy về quản lý các hoạt động dầu khí;
- Kiểm tra, thanh tra và giám sát hoạt động dầu khí;
- Quyết định việc phân định và điều chỉnh các lô hoặc diện tích tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí;
- Quyết định chủ trương và hình thức hợp tác với nước ngoài;
- Chuẩn y các hợp đồng dầu khí;
- Quyết định chính sách khuyến khích hoặc hạn chế xuất khẩu dầu khí nhằm đảm bảo lợi ích của Nhà nước, có tính đến lợi ích của nhà thầu;
- Chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra các ngành và địa phương trong việc thực hiện các

hoạt động có liên quan đến hoạt động dầu khí;

- Giải quyết các vấn đề liên quan đến quyền tiến hành hoạt động dầu khí, xử lý các vi phạm.

Luật Dầu khí cũng định ra những nguyên tắc buộc các bên tham gia vào hoạt động dầu khí phải tuân thủ.

*Thứ nhất*, nguyên tắc tôn trọng độc lập chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ của Việt Nam.

*Thứ hai*, nguyên tắc an ninh, an toàn dầu khí

*Thứ ba*, nguyên tắc tuân thủ pháp luật Việt Nam trong hoạt động dầu khí.

Hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí mang lại lợi ích to lớn cho nền kinh tế nhưng lại có ảnh hưởng lớn tới môi trường. Vì vậy, pháp luật đặt ra những yêu cầu cụ thể đối với các chủ thể khi tham gia vào hoạt động này như:

*Thứ nhất*, yêu cầu sử dụng kỹ thuật, công nghệ tiên tiến.

*Thứ hai*, yêu cầu bảo vệ tài nguyên.

*Thứ ba*, yêu cầu công tác an toàn và bảo vệ môi trường.

Thực hiện công tác quản lý không thể không có các biện pháp xử lý vi phạm. Do vậy, Luật Dầu khí cũng đặt ra các biện pháp xử lý vi phạm tại các điều như Điều 44, 45.

Với vai trò và ý nghĩa to lớn của Luật Dầu khí, đầu tư vào hoạt động dầu khí Việt Nam có thêm một sức sống mới. Vì vậy, trong thời kỳ từ năm 1993 đến 1999 dưới sự lãnh đạo thống nhất và các chủ trương chính sách thích hợp của Chính phủ, Tổng công ty Dầu khí Việt Nam đã ký kết được thêm 8 hợp đồng dầu khí với các nhà đầu tư nước ngoài, nâng tổng số hợp đồng dầu khí lên khoảng 35 tính từ năm 1987.

### **2.3. Thực trạng quản lý hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của Việt Nam từ năm 2000 đến trước năm 2008**

Sau 7 năm thực hiện Luật Dầu khí năm 1993, nhiều vấn đề mới nảy sinh, một số quy định của Luật dầu khí trở nên bất cập. Vì vậy, ngày 09 tháng 6 năm 2000, Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ sáu đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí.

Nội dung của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí về cơ bản vẫn bao gồm 09 chương và 51 điều, trong đó có một số điều khoản thay đổi như các Điều khoản về luật áp dụng, về hình thức hợp đồng, về đấu thầu dầu khí, thời hạn hợp đồng, diện tích tìm kiếm thăm dò, thuế để khắc phục những tồn tại trong luật Dầu khí 1993. Những thay đổi này được đánh giá phù hợp với thực tế nước ta cũng như phù hợp với thông lệ trên thế giới, thể hiện tầm nhìn chiến lược của Việt Nam trong việc thúc đẩy hoạt động dầu khí phát triển. Những thay đổi đáng chú ý bao gồm:

*Thứ nhất*, sửa đổi điều khoản về thuế, phí và lệ phí.

*Thứ hai*, Luật sửa đổi, bổ sung đã tăng thêm quyền cho nhà đầu tư.

*Thứ ba*, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí đã chú trọng hơn đến công tác an ninh, an toàn dầu khí.

Trên cơ sở các quy định của Luật Dầu khí, Nghị định số 48/2000/NĐ-CP ngày 12 tháng 9 năm 2000 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật dầu khí đã quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí. Với việc kịp thời sửa đổi, bổ sung Luật dầu khí năm 1993 cùng với Luật Đầu tư nước ngoài năm 2000 và các văn bản quy phạm khác có liên quan đã đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của pháp luật về công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động dầu khí nói chung và hoạt động thăm dò khai thác dầu khí nói riêng.

## **2.4. Thực trạng quản lý hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của Việt Nam từ năm 2009 đến nay**

Luật Dầu khí ban hành năm 1993 (đã được sửa đổi, bổ sung 1 lần vào năm 2000), đến nay Luật Dầu khí đã được thực hiện 15 năm và đã nảy sinh một số nội dung bất cập, không còn phù hợp với thực tiễn. Chính vì vậy, tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XII đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí ngày 03 tháng 6 năm 2008 và có hiệu lực vào ngày 01 tháng 01 năm 2009. Mục đích điều chỉnh Luật Dầu khí lần này chính là để tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài vào hoạt động dầu khí.

Nội dung của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật dầu khí về cơ bản vẫn bao gồm 09 chương và 45 điều, trong đó có một số điều khoản thay đổi như các điều khoản về hiệu thế nào là dầu khí, về khai thác khí than, về phạm vi quản lý của Nhà nước, về phí, thuế, đấu thầu lô dầu khí và thu dọn công trình cố định... để khắc phục những tồn tại trong Luật Dầu khí 1993 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2000. Những thay đổi này được đánh giá phù hợp với thực tế nước ta cũng như phù hợp với thông lệ trên thế giới, thể hiện tầm nhìn chiến lược của Việt Nam trong việc thúc đẩy hoạt động dầu khí phát triển và thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài. Sự thay đổi này được đánh giá là phù hợp và kịp thời. Xuất phát từ các chính sách pháp luật phù hợp và kịp thời, ngành dầu khí Việt Nam đã phát triển mạnh mẽ. Kết quả đạt được cụ thể như sau:

*Về tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí trên biển*

Gia tăng trữ lượng dầu khí đạt 64 triệu tấn quy dầu

Ký 08 hợp đồng dầu khí mới, có 05 phát hiện dầu khí mới và đưa 01 mỏ mới vào khai thác.

Tổng sản lượng quy dầu đạt 12,65 triệu tấn, bằng 102% kế hoạch 6 tháng đầu năm và 53% kế hoạch năm 2009, tăng 17% so với cùng kỳ năm 2008

Tóm lại, nhìn một cách tổng thể, đến nay nước ta đã có một hệ thống pháp luật chuyên ngành với các hình thức văn bản từ luật cho đến các văn bản dưới luật tương đối đầy đủ. Mặc dù chưa thực sự hoàn thiện nhưng các văn bản quy phạm pháp luật này đã hình thành một khung pháp lý điều chỉnh các hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí trên biển của nước ta thay vì quản lý bằng các biện pháp hành chính, kinh nghiệm trước đây. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực của hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí mang lại cũng còn những hạn chế nhất định. Có thể nói sự hạn chế nhất của hoạt động này là ảnh hưởng của nó tới môi trường biển.

## **2.5. Ảnh hưởng của việc thăm dò, khai thác dầu khí đối với môi trường biển**

Theo Báo cáo hiện trạng môi trường ở Việt Nam năm 2001 thì: "Hai loại hình công nghiệp khai thác khoáng sản lớn nhất ở Việt Nam là khai thác than đá ở Quảng Ninh và khai thác dầu khí ở thềm lục địa. Theo nhận định của các chuyên gia, ô nhiễm môi trường biển do dầu chiếm tới 50%.

Hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí có ảnh hưởng tới môi trường biển từ các nguyên nhân:

*Thứ nhất*, mùn khoan và dung dịch khoan thải

*Thứ hai*, nước vỉa

*Thứ ba*, nước thải nhiễm dầu

*Thứ tư*, chất thải sinh hoạt

*Thứ năm*, sự cố bất ngờ

Trước đây, kể cả khi đã có Luật Dầu khí năm 1993 và luật sửa đổi bổ sung một số

điều của Luật Dầu khí 1993 thì công tác quản lý nhà nước đối với vấn đề bảo vệ môi trường biển chưa thực sự được quan tâm. Cho đến năm 2001 Chính phủ mới ban hành "kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu từ năm 2001 tới 2010 (Quyết định số 129/2001/QĐ-TTg về việc phê duyệt kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu từ 2001 tới 2010), đánh dấu bước phát triển mới trong quá trình phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu ở Việt Nam dưới góc độ quản lý nhà nước.

Tuy nhiên, những năm gần đây, với sự ảnh hưởng to lớn tới môi trường biển của hoạt động dầu khí và nhận thức được tầm quan trọng của môi trường biển. Nội dung bảo vệ môi trường biển đã được cụ thể hóa trong Luật và trở thành một trong những nội dung của công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động dầu khí.

## **2.6. Kinh nghiệm quản lý hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của một số nước và việc vận dụng ở Việt Nam**

### **2.6.1. Chính sách thuế**

Thuế là nguồn thu chính của ngân sách nhà nước. Là một kênh quản lý của Nhà nước đối với các hoạt động kinh tế, văn hóa và xã hội... Thuế tài nguyên là một trong những công cụ về tài chính, thể hiện vai trò sở hữu nhà nước đối với tài nguyên quốc gia và thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên của các tổ chức, cá nhân.

Ở hầu hết các nước, thuế suất đối với thuế tài nguyên khoáng sản nằm trong khoảng từ 2% đến 4%. Ở Việt Nam, mức thuế suất đối với khai thác tài nguyên rất cao. Riêng đối với khai thác dầu khí, mức thuế được quy định tại Luật Thuế tài nguyên năm 2009 như sau:

- Dầu thô: 6% đến 40%
- Khí thiên nhiên, khí than: 1% đến 30%

Nếu chỉ nhìn vào con số phần trăm thuế suất, ta thấy thuế tài nguyên của Việt Nam là rất cao. Tuy nhiên, với Mỹ nếu chỉ nhìn vào con số phần trăm thuế suất thì thấp nhưng trên thực tế nhà đầu tư chịu mức thuế tương đối cao. Bởi trong ngành khai thác dầu ở Hoa Kỳ, nhà đầu tư phải chịu ba dạng thuế: thuế địa phương: 0,1% đến 1,5%, thuế bang: 0,5% đến 12,5% và thuế liên bang: 34% lợi nhuận.

Như vậy, Việt Nam cũng như một số nước đã sử dụng thuế như một kênh quan trọng trong quản lý nhà nước.

### **2.6.2. Quy định về cơ quan quản lý nhà nước**

#### **• Tại Hoa Kỳ**

Sự điều tiết và quản lý nhà nước ngành khai thác dầu mỏ của Hoa Kỳ do một số bộ ngành liên bang đảm nhận. Đó là:

- Bộ Năng lượng (Department of Energy - DOE)
- Bộ Nội vụ (Department of interior - DOI)
- Ủy ban chứng khoán (U.S Securities Commission - SEC)

Việc giám sát được giao cho Ủy ban đường sắt (Railroad Commission).

Chức năng chính của các bộ và cơ quan liên bang và bang trong phạm vi sử dụng hợp lý tài nguyên dầu được phân công cụ thể cho các cơ quan đảm nhận.

#### **• Ở Việt Nam**

Quản lý đối với hoạt động dầu khí nói chung và hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí nói riêng cũng được phân cấp cho từng cơ quan quản lý và quy định một cơ quan chủ quản. Theo đó:

1. Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí.

2. Bộ Công thương chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí

3. Bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí theo quy định của pháp luật.

4. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí tại địa phương theo quy định của pháp luật.

### **2.6.3. Vấn đề khai thác chung**

Một số nước trên thế giới đã áp dụng mô hình khai thác trong trường hợp vùng biển còn chồng lấn chưa được giải quyết. Chẳng hạn, ở Châu Âu, các nước thường khai thác chung ở các vùng biển chồng lấn, kinh nghiệm của các nước là:

*Thứ nhất*, xác định giới hạn vùng khai thác chung làm căn cứ phân chia tài nguyên theo tỷ lệ thuận với vùng chồng lấn.

*Thứ hai*, về mô hình quản lý

- Xây dựng thành một khối thống nhất, chia sẻ đồng đều chi phí và phân chia lợi nhuận giữa hai bên

- Luật áp dụng: mỗi bên áp dụng luật của mình nhưng có tiêu chuẩn chung cho cả hai bên.

Trên thực tế, Việt Nam đã áp dụng theo mô hình này đối với hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên nói chung và hoạt động khai thác dầu khí nói riêng. Chẳng hạn, thỏa thuận khai thác chung Việt Nam - Malaysia trong vịnh Thái Lan. Việt Nam và Malaysia đã đi đến thỏa thuận áp dụng mô hình khai thác chung trên tinh thần hiểu biết và hợp tác dựa trên nguyên tắc chia sẻ đồng đều chi phí và phân chia lợi nhuận giữa hai bên và cử ra một Ủy ban hỗn hợp cấp cao để chỉ đạo và điều hành.

## **Chương 3**

### **PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG THĂM DÒ, KHAI THÁC DẦU KHÍ TRÊN BIỂN**

**3.1. Sự cần thiết phải tăng cường công tác quản lý Nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển.**

#### **3.1.1. Sự hạn chế của các quy phạm pháp luật hiện hành về hoạt động dầu khí**

*Thứ nhất*, Pháp luật Việt Nam chưa có những quy định về một bộ tiêu chuẩn môi trường dành riêng cho hoạt động dầu khí nói chung và hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí nói riêng.

*Thứ hai*, tính khả thi của pháp luật dầu khí chưa cao.

*Thứ ba*, các văn bản liên ngành để điều chỉnh hoạt động này còn hạn chế, mặc dù hoạt động này liên quan tới nhiều ngành, nhiều lĩnh vực.

#### **3.1.2. Hiệu quả công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển còn thấp**

*Thứ nhất*, các cơ quan nhà nước hiện nay còn thiếu các điều kiện khoa học công nghệ hiện đại để áp dụng trong quá trình quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường trong hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí.

*Thứ hai*, công tác quản lý của nhà nước đối với an ninh, an toàn trong hoạt động dầu khí còn thấp. Sự phối kết hợp của các doanh nghiệp dầu khí và các lực lượng tham

gia (hải quân, biên phòng, công an, thủy sản...) còn thấp nên các khu vực an toàn dầu khí thường xuyên bị xâm phạm.

*Thứ ba*, quản lý biển liên quan tới nhiều ngành, nhiều cấp nhưng việc phân cấp trách nhiệm chưa thực sự rõ ràng vì vậy hiệu quả hoạt động không cao.

**3.1.3. Quá trình hội nhập đặt ra yêu cầu hoàn thiện pháp luật về thăm dò, khai thác dầu khí trên biển**

**3.1.4. Sự vận động, phát triển của các quan hệ xã hội trong đời sống dẫn tới cần hoàn thiện pháp luật về thăm dò, khai thác dầu khí trên biển**

**3.2. Một số định hướng cho việc tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển**

**3.2.1. Tập trung hoàn thành công tác phân định biển**

Hiện nay Việt Nam vẫn còn có những vùng biển còn chồng lấn với quốc gia khác nên khó có thể xác định được ranh giới của mình để tiến hành các hoạt động trên biển nói chung và đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí nói riêng. Trong thời gian tới, nhà nước cần tiếp tục quan tâm, đầu tư, ưu tiên tạo điều kiện cho công tác phân định biển, sớm hoàn thành công tác này tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển tạo ra nguồn năng lượng phục vụ cho đời sống xã hội cũng như đảm bảo ổn định và phát triển kinh tế đất nước, tạo điều kiện công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển đạt kết quả tốt.

**3.2.2. Thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, ý chí nhà nước phù hợp với lợi ích của nhân dân**

Việc thể chế hóa đường lối chính sách của Đảng, ý chí Nhà nước trong công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển phải đảm bảo các quyền lợi hợp pháp của nhân dân.

**3.2.3. Xây dựng, củng cố tổ chức của cơ quan chuyên trách, tăng cường cơ chế phối hợp giữa các cơ quan, lực lượng tham gia quản lý nhà nước**

Sự tăng cường phối hợp phải trên cơ sở tuân thủ và tăng cường chế độ thông tin, báo cáo theo quy định; xác định rõ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mỗi cơ quan, đồng thời xác định rõ cơ quan chủ trì và cơ quan phối hợp trong hoạt động. Sự phối hợp đồng bộ có hiệu quả chắc chắn sẽ góp phần nâng cao năng lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước và ngược lại.

**3.2.4. Xây dựng đội ngũ cán bộ và đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn, nghiệp vụ cho cán bộ chuyên trách quản lý biển**

Hiện nay đội ngũ cán bộ của ta chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ đặt ra. Điều đó đòi hỏi cần phải xây dựng và củng cố đội ngũ cán bộ chuyên trách, ổn định. Cán bộ phải được bổ sung về biên chế, ổn định về nhân sự, được đào tạo cơ bản, nắm chắc đường lối chủ trương của Đảng và nhà nước, có kiến thức pháp lý, kỹ thuật, ngoại giao và am hiểu về lĩnh vực dầu khí.

**3.2.5. Đầu tư tài chính thích đáng cho nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển**

Tại thời điểm hiện nay cũng như về sau này, để phục vụ cho nhiệm vụ quản lý của nhà nước, cần tăng cường sự đầu tư tài chính cho các công việc sau:

- Đầu tư cho công tác phân định biển.
- Đầu tư cho việc nghiên cứu, sưu tầm tư liệu, tài liệu về biển nói chung và về hoạt động dầu khí nói riêng của nước ta cũng như các nước trong khu vực và trên thế giới.
- Đầu tư cho việc đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho

lực lượng chuyên trách làm công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển.

- Đầu tư cho việc hiện đại hóa công nghệ trong hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí.

- Đầu tư cho soạn thảo, ban hành các văn bản pháp luật về dầu khí.

**3.2.6. Quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí phải đảm bảo hài hòa lợi ích của cộng đồng, của nhà nước và của chủ thể tiến hành hoạt động dầu khí**

Pháp luật hay các chính sách về dầu khí phải vừa bảo vệ được lợi ích chung của cộng đồng, vừa bảo vệ được lợi ích của các tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí và lợi ích của nhà nước.

**3.2.7. Hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp luật**

Việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống các quy phạm pháp luật phải đảm bảo các yêu cầu cơ bản sau:

- Bảo đảm sự lãnh đạo tập trung, thống nhất của Đảng, sự quản lý của Nhà nước.

- Đảm bảo tính hợp lý nghĩa là phải phù hợp với Hiến pháp, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam, vừa đáp ứng nhu cầu, nguyện vọng của nhân dân vừa phù hợp với khả năng quản lý của nhà nước trong từng giai đoạn.

- Nội dung các văn bản phải bảo đảm được tính mục đích, tính khoa học, tính chính xác, rõ ràng, tính phổ thông đại chúng và tính khả thi cao.

- Bảo đảm đủ cơ sở pháp lý để huy động sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị, của các cơ quan, tổ chức và mọi công dân trong việc quản lý, với sự phân công, phân cấp rõ ràng về trách nhiệm và quyền hạn.

- Đảm bảo phù hợp với các nguyên tắc cơ bản pháp luật quốc tế, sử dụng có hiệu quả lý luận kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật ở các nước trên thế giới.

- Khi ban hành, sửa đổi hay hủy bỏ một quy định nào đó của pháp luật cần lường trước những ảnh hưởng không tốt có thể có do việc ban hành, sửa đổi hoặc hủy bỏ quy định đó, để kịp thời có biện pháp ngăn ngừa, khắc phục.

**3.3. Giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển**

**3.3.1. Thực hiện báo cáo đánh giá tác động môi trường**

**3.3.2. Nâng cao các điều kiện khoa học công nghệ, cơ sở vật chất và trình độ chuyên môn về thăm dò, khai thác trong hoạt động dầu khí**

Trong điều kiện hiện nay của Việt Nam, muốn nâng cao hiệu quả hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển và phát huy vai trò trong đời sống xã hội của các quy phạm pháp luật dầu khí thì nhà nước cần phải tiến hành nhiều biện pháp, trong đó có đầu tư về khoa học công nghệ. Mặt khác cần đào tạo và tái đào tạo cán bộ nhằm đáp ứng các mục tiêu và yêu cầu của thực tiễn sản xuất, không ngừng tăng cường trình độ chuyên môn đối với đội ngũ cán bộ trực tiếp tham gia vào công tác thăm dò, khai thác dầu khí cũng như nâng cao trình độ chuyên môn về công tác quản lý đối với cán bộ làm công tác quản lý.

**3.3.3. Đẩy mạnh hợp tác quốc tế về hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí**

Trong điều kiện hiện nay, hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí của nước ta đang gặp nhiều khó khăn. Lý do, hiện nay dầu mỏ chủ yếu tập trung ở vùng nước sâu, xa bờ, độ rủi ro lớn. Trong khi đó, trình độ khoa học kỹ thuật cũng như khả năng về vốn của nước ta chưa đáp ứng kịp thời. Vì vậy, Việt Nam cần tiến hành hợp tác với các nước để tranh thủ vốn và khoa học kỹ thuật hiện đại của các nước. Tuy nhiên, Việt Nam không những chỉ hợp tác với các nước về công tác thăm dò, khai thác dầu khí mà



còn phải tiến hành hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường.

#### **3.3.4. Tiếp tục thực hiện chính sách khai thác chung ở những vùng biển đang còn tranh chấp**

Thực hiện chính sách khai thác chung ở những vùng biển đang còn tranh chấp dựa trên nguyên tắc:

*Thứ nhất*, xác định giới hạn vùng khai thác chung làm căn cứ phân chia tài nguyên theo tỷ lệ thuận với vùng chồng lấn.

*Thứ hai*, về mô hình quản lý

- Xây dựng thành một khối thống nhất, chia sẻ đồng đều chi phí và phân chia lợi nhuận giữa hai bên

- Luật áp dụng: mỗi bên áp dụng luật của mình nhưng có tiêu chuẩn chung cho cả hai bên.

#### **3.3.5. Thực hiện chính sách đòn bẩy kinh tế**

Hiện nay, hầu hết dầu khí của nước ta tập trung ở các vùng nước sâu, xa bờ. Hơn nữa mục đích hợp tác với các nhà đầu tư không chỉ dừng lại ở việc khai thác dầu khí mà còn tranh thủ khoa học công nghệ. Vì vậy, Việt Nam cần áp dụng chính sách đòn bẩy kinh tế đối với các giếng khoan có hệ số thu hồi dầu cao cũng như ở các khu vực nước sâu, xa bờ. Đòn bẩy kinh tế cần áp dụng là:

- Hỗ trợ tài chính

- Ưu đãi về thuế.

#### **3.3.6. Hoàn thiện chính sách quốc gia về biển**

Phải tiến hành xây dựng chính sách tổng hợp của quốc gia. Bởi hiện nay mới chỉ mang tính chất cục bộ. Phải sớm hoàn thành bộ pháp luật biên Việt Nam. Tiếp tục học tập kinh nghiệm của các nước về vấn đề khai thác chung khu vực chồng lấn. Tuy nhiên, cần đánh giá đầy đủ, khách quan các yếu tố ảnh hưởng đến khai thác như:

- Dự báo tiềm năng tài nguyên dầu khí của vùng biển, từ đó đưa ra các dự kiến, kế hoạch hợp tác quốc tế với các quốc gia về thăm dò, khai thác dầu khí trong vùng chồng lấn.

- Đánh giá năng lực tài chính, kỹ thuật, nhân lực và các yếu tố chủ quan, khách quan khác.

- Tăng cường phổ biến kinh nghiệm, khả năng cũng như sự hiểu biết về khai thác chung.

- Xây dựng lộ trình.

- Lựa chọn luật áp dụng.

## **KẾT LUẬN**

Qua việc nghiên cứu đề tài "*Chủ quyền quốc gia đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí trên biển của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*", tác giả luận văn rút ra một số kết luận sau:

1. Việt Nam là quốc gia có lợi thế về biển, tiềm năng về dầu khí là rất lớn. Trong những năm qua, Việt Nam đã chú trọng phát triển ngành dầu khí trở thành ngành kinh tế mũi nhọn trong nền kinh tế quốc dân. Ngành dầu khí đã trở thành ngành kinh tế mũi nhọn, có những đóng góp hết sức to lớn cho nền kinh tế quốc dân.

2. Từ những đóng góp to lớn cho nền kinh tế đất nước, thực tế đang đòi hỏi phải có các biện pháp nhằm thúc đẩy hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí phát triển cũng như tăng cường hiệu quả công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động này. Bởi tài nguyên dầu khí là tài nguyên không tái tạo, hơn nữa hiện nay dầu khí chủ yếu chỉ còn tập

trung ở các vùng nước sâu, xa bờ và độ rủi ro cao. Hơn nữa, hoạt động dầu khí ở Việt Nam hiện nay đã và đang gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới chất lượng môi trường, đặc biệt là môi trường nước biển và các vùng cửa sông, đe dọa sự tồn tại, phát triển của các hệ sinh thái biển cũng như đời sống con người.

3. Tăng cường công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí được thực hiện trên cơ sở kết hợp nhiều biện pháp, phương tiện, công cụ khác nhau song không thể thiếu công cụ pháp luật. Pháp luật là công cụ điều chỉnh các quan hệ xã hội đạt hiệu quả cao nhất mà các công cụ khác không thể có được. Pháp luật tạo cơ sở cho các hoạt động dầu khí được thống nhất, đồng bộ và hiệu quả.

4. Hệ thống các quy phạm pháp luật về hoạt động dầu khí ở Việt Nam hiện nay chưa thực sự đồng bộ và đầy đủ, còn thiếu các quy định về sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước để thực hiện trách nhiệm quản lý đối với hoạt động dầu khí. Hơn nữa, các quy định pháp luật hiện nay về hoạt động dầu khí chủ yếu mới chỉ dừng lại ở các giai đoạn về thăm dò và khai thác dầu khí.

5. Pháp luật về quản lý hoạt động dầu khí chỉ thực sự phát huy vai trò một cách hiệu quả khi nó được tổ chức thực hiện trên cơ sở kết hợp sự hỗ trợ của các điều kiện kinh tế - tài chính, khoa học - công nghệ trong hoạt động dầu khí. Do vậy, cùng với việc hoàn thiện pháp luật thì vấn đề đặt ra là cần đảm bảo các điều kiện kinh tế - tài chính, khoa học - công nghệ làm cơ sở cho việc thực hiện pháp luật đối với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí. Ngoài ra, nhà nước cần phát huy vai trò hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về dầu khí, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục, nâng cao ý thức bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí, đào tạo đội ngũ cán bộ, nhân viên có đủ năng lực, trình độ, đầu tư trang thiết bị công nghệ tiên tiến, hiện đại. Đồng thời, tăng cường hợp tác với các nước trong khu vực và trên thế giới để tranh thủ vốn, khoa học và công nghệ.

Mặc dù đã rất nghiêm túc và cố gắng nhưng do đề tài nghiên cứu là một vấn đề phức tạp, có tầm cỡ quan trọng và sự hiểu biết của học viên còn nhiều hạn chế nên khóa luận còn có những thiếu sót không tránh khỏi. Với lòng biết ơn sâu sắc tác giả mong muốn nhận được ý kiến chỉ bảo quý báu của các thầy giáo, cô giáo, các nhà nghiên cứu khoa học, các luật gia cũng như các góp ý chân tình từ bè bạn để tác giả có thể nhận thức được một cách đầy đủ, toàn diện và sâu sắc hơn về vấn đề này.