

Решение

совместного заседания Комитетов РСПП по энергетической политике и энергоэффективности и по экологической, промышленной и технологической безопасности

28 сентября 2010 года

Москва

«О проекте позиции РСПП по совершенствованию законодательного обеспечения модернизации и развития отечественного нефтегазового комплекса, безопасного освоения морских нефтегазовых месторождений»

Данный документ подготовлен на основании предложений ведущих нефтегазовых компаний ОАО «Газпром», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Газпром нефть», ОАО «ТНК-ВР» о совершенствовании нормативно-правового обеспечения развития и модернизации нефтегазового комплекса страны, осуществляемого в рамках выполнения поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседаний Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России 23 марта 2010 года и президиума Государственного совета по вопросам совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды 27 мая 2010 года.

Действующая нормативная база в области проектирования, строительства, эксплуатации объектов нефтегазового комплекса сформирована еще в прошлом веке в рамках командно-административной системы управления экономикой. Она сыграла позитивную роль в становлении нефтегазовой отрасли страны. Вместе с тем, для условий рыночной экономики действующая в России нормативная база стала во многом устаревшей. Она существенно ограничивает технический прогресс, сдерживает модернизацию объектов отечественных нефтегазовых компаний. Совершенствование нормативной базы по проектированию, строительству и безопасной эксплуатации объектов нефтегазового комплекса России стало необходимым условием повышения его инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности на международном рынке.

Необходимость роста добычи углеводородного сырья на морских месторождениях ставит перед отечественным нефтегазовым комплексом проблему исключения или снижения до приемлемого обществом уровня рисков для жизни и здоровья людей и загрязнения нефтью морской среды. Важность и актуальность ее решения, в том числе и мерами законодательного регулирования, подтверждается масштабами последствий техногенной катастрофы, имевшей место 21.04.2010 в Мексиканском заливе на морской платформе ВР.

С учетом сформулированных выше проблем позиция РСПП заключается в следующем:

1. В современных условиях совершенствование законодательного и нормативного правового обеспечения развития и модернизации нефтегазового комплекса страны должно осуществляться по двум основным направлениям:

- создание современной законодательной и нормативной базы по проектированию, строительству и эксплуатации объектов нефтегазового комплекса, учитывающей достижения научно-технического прогресса и опыт ведущих промышленно развитых стран, а также устраняющей возможность создания излишних административных барьеров;
- обеспечение приемлемого обществом уровня рисков для жизни и здоровья людей, загрязнения нефтью морской среды при освоении месторождений углеводородного сырья на континентальном шельфе, внутренних морях.

2. Основой законодательного обеспечения модернизации и развития отечественного нефтегазового комплекса является Федеральный закон от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании». В рамках совершенствования нормативной правовой базы необходимо разработать технические регламенты о безопасности при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов нефтегазового комплекса; содержащиеся в них обязательные требования государства должны устанавливать:

- количественные показатели риска для жизни и здоровья производственного персонала и населения в качестве основного критерия допустимости риска производств нефтегазового комплекса; в этих целях процедуры анализа опасностей объектов регулирования и расчета рисков должны стать самостоятельным объектом технического регулирования;
- обязанности нефтегазовых организаций предпринимать все практически целесообразные меры по предотвращению аварий, заблаговременно обеспечивать готовность предпринимать все практически целесообразные меры по смягчению последствий аварий, если авария все же возникла;
- состав и содержание действий и процедур по обеспечению безопасности, устанавливая показатели безопасной эксплуатации объектов нефтегазового комплекса, которые становятся основным предметом про-

верки и контроля надзорных органов; отказ от непосредственного регулирования организационно-технических параметров производств (производственно-технических характеристик оборудования, технологических установок и условий их размещения, конкретных способов управления бизнесом) является принципиальным условием снятия ограничений для модернизации нефтегазового комплекса;

- возможность самостоятельно, на добровольной основе (в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании») следовать рекомендациям национальных или иных стандартов для надлежащего соблюдения обязательных требований безопасности технических регламентов.

3. Отношения, возникающие при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов морских нефтегазовых месторождений, при ликвидации на них аварий и последующем возмещении ущерба, должны стать предметом регулирования самостоятельного федерального закона «О защите морской среды от загрязнений нефтью при освоении и эксплуатации месторождений углеводородного сырья на континентальном шельфе, внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации». Этого требует важность данной деятельности для экономики страны и высокие, как показала практика, даже катастрофические риски, связанные с добычей нефти на морских месторождениях. Закон должен отражать баланс между требованиями общества к безопасности освоения морских нефтегазовых месторождений, экономическими возможностями их выполнить и необходимостью увеличения добычи нефти как условия развития страны.

4. Правовое регулирование отношений, возникающих при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов морских нефтегазовых месторождений и защите морской среды от загрязнения нефтью, должно осуществляться на основе следующих принципов:

- ответственности нефтегазовой организации: за обеспечение приемлемого обществом риска загрязнения нефтью морской среды, за организацию и проведение работ по прекращению истечения нефти и локализации ее разлива в минимально возможные и практически осуществимые сроки, а также за последующий сбор разлившейся нефти и реабилитацию побережья, загрязненного нефтью;
- реализации нефтегазовой организацией всех целесообразных, экономически обоснованных и практически осуществимых мер по обеспечению экологической и промышленной безопасности объектов морских и нефтегазовых месторождений; для этого необходимо, чтобы процессы их проектирования, строительства и эксплуатации стали объектом технического регулирования, поэтому одновременно с разработкой упомянутого выше проекта федерального закона необходимо создание технического регламента «О безопасности объектов обустройства морских нефтегазовых месторождений при их проектировании, строительстве и эксплуатации»; никаких обязательных требований в виде временных или иных количественных характеристик проведения работ по локализации и ликвидации аварий устанавливаться не должно;
- обязательности предоставления нефтегазовой организацией гарантий возмещения ею ущерба, причиненного загрязнением нефтью морской среде, физическим и юридическим лицам вследствие строительства, эксплуатации или вывода из эксплуатации объектов на морских акваториях; размер гарантированных нефтегазовой организацией финансовых средств для возмещения ущерба должен определяться по результатам оценки риска при разработке проекта строительства;
- создания и развития необходимых для защиты морской среды от загрязнения нефтью технологий, оборудования, сил и средств, специализированных судов и объектов их базирования должно осуществляться на основе государственно-частного партнерства; возложение этих задач только на нефтегазовые организации делает нерентабельным освоение морских нефтегазовых месторождений, поэтому соответствующие проекты и задания должны стать неотъемлемой частью государственной программы разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов;
- обеспечения доступности для физических и юридических лиц, общественных организаций информации об опасностях и угрозах, связанных с функционированием объектов добычи нефти на морских акваториях.

5. Существующий на сегодня опыт нефтегазовых организаций при взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти по планированию и осуществлению мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти показывает настоятельную необходимость законодательного разграничения полномочий последних, в части:

- управления, координации, контроля и реагирования по защите населения, территорий, морской среды от обусловленных разливами нефти на морской акватории чрезвычайных ситуаций; в первую очередь это касается чрезвычайных ситуаций федерального, регионального уровней, а также, когда возникает угроза трансграничного переноса загрязнения нефтью;
- подготовки и заключения международных соглашений, необходимых для взаимодействия Российской Федерации и иностранных государств при ликвидации разливов нефти, имеющих трансграничный уровень или создающих угрозу загрязнения нефтью морской акватории или береговой линии, находящихся под юрисдикцией сопредельных государств;
- установления порядка взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нефтегазовых организаций с компетентными органами власти иностранных государств в рамках заключенных соглашений.