

ОТРАСЛЕВОЙ ОПЫТ КАНАДЫ: РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

ОЛЬГА ВИНОГРАДОВА
«Нефтегазовая Вертикаль»



(ПРОДОЛЖЕНИЕ)

Полномочия по регулированию нефтегазовой отрасли в Канаде распределяются в соответствии со степенью самоуправления, предоставляемого Конституцией административным единицам страны. Провинции принимают самостоятельные решения в отношении управления всеми природными ресурсами в пределах своих границ. Территории ограничены в правах и управляются местной властью по согласованию с центром.

На федеральном уровне регулируется управление государственными землями и шельфовой зоной, а также решаются проблемы межпровинциального и международного значения. Основную роль в федеральном управлении играют Департамент природных ресурсов, курирующий вопросы ресурсного значения, и Национальная энергетическая служба, осуществляющая непосредственно регулирующие функции.

Сфера полномочий федеральной власти в области нефти и газа базируется на двух законодательных актах, которые определяют порядок поисково-разведочных и буровых операций, добычи, переработки и транспортировки нефти и газа (Акт нефтегазовой деятельности) и вопросы собственности на ресурсы и выдачи лицензий на их освоение (Акт по углеводородным ресурсам).

Каждая из провинций имеет собственный свод нефтегазового законодательства. В случае пересечения интересов федерального и провинциального значения и возникновения конфликтных ситуаций спорные вопросы решаются в рамках арбитража, осуществляемого отчитывающейся перед парламентом Национальной энергетической службой.

В Канаде существуют три вида собственности на природные ресурсы, что определяется государственным устройством страны: федеральная, провинциальная и частного землевладения. К федеральной собственности относятся государственные земли вне административных границ провинций, а также акватории, которые включают территориальное море (12 морских миль от береговой линии) и континентальный шельф и не включают внутренние воды в пределах провинций.

Согласно статье 92 Конституционного акта 1867 года государственные земли и связанные с ними природные ресурсы в пределах юрисдикции провинции являются ее собственностью с правом распоряжаться ими на собственное усмотрение.

На территориях, которые, в отличие от провинций, не имеют права на самоуправление, ресурсы являются общегосударственной собственностью, и полномочия по управлению ими относятся к сфере федеральных органов. На практике реализация этих

прав по согласованию с федеральным центром осуществляется через местную власть.

Некоторая часть ресурсов нефти и газа лежит в недрах участков земли, принадлежащих частным землевладельцам. Эти ресурсы называют «фригольдные» нефть и газ (freehold). В основном они находятся в провинциях Альберта, где составляют довольно значительную часть всех ресурсов (14%), и в Саскачеване. Естественно, что фригольдеры, точно так же как федеральные и провинциальные собственники, сдают в аренду

свои подземные кладовые нефтяным компаниям. Отношения арендодателя и арендатора фригольдной нефти регулируются конкретным лицензионным соглашением.

В общем случае федеральный центр занимается проблемами вне- и межпровинциального и международного уровня, а провинциальное правительство регулирует деятельность в пределах своих административных границ. На практике эти сферы иногда перекрывают друг друга, нередко вступая в противоречие. Если спорные вопросы затрагивают интересы общества за пределами провинций, то они рассматриваются на федеральном уровне. Как правило, в этом случае федеральный закон имеет преимущественное право и подавляет конфликтующее с ним положение провинциального законодательства.

Федеральное законодательство

В каждой из двух палат канадского парламента действуют постоянные комитеты, курирующие сферу энергетики. В сенате этими вопросами занимается Комитет

по энергетике, окружающей среде и природным ресурсам, в палате общин действует Комитет по природным ресурсам.

В марте в Комитете по природным ресурсам рассматривался поднятый «зелеными» и широко обсуждаемый сейчас в стране вопрос о возможных негативных последствиях разработки нефтеносных песчаников Атабаска в провинции Альберта.

В Комитете по энергетике сената проходят регулярные слушания под зонтичным названием «Текущее и будущее состояние канадского энергетического сектора, включая альтернативные энергоносители». Последнее из них было посвящено рассмотрению инициативы введения нового законодательного положения, выдвинутого Ассоциацией канадских нефтегазопроизводителей и Институтом нефтепродуктов Канады.

В силу специфики собственности на природные ресурсы в Канаде нет единого углеводородного закона. Правовое регулирование нефтегазовым комплексом осуществляется на основе специальных законодательных актов.

При этом каждая провинция имеет собственный свод законов.

Сфера полномочий федеральной власти в области нефти и газа

В общем случае федеральный центр занимается проблемами вне- и межпровинциального и международного уровня, а провинциальное правительство регулирует деятельность в пределах своих административных границ

базируется на двух законодательных актах 1985 года, с последующими поправками и дополнениями.

Акт нефтегазовой деятельности в Канаде (Canada Oil and Gas

Сфера полномочий федеральной власти в области нефти и газа базируется на двух законодательных актах 1985 года, с последующими поправками и дополнениями

Operations Act) применяется в отношении поисково-разведочных и буровых операций, добычи, переработки и транспортировки нефти и газа. Он касается нефте-



VI Международный специализированный форум Передовые Технологии Автоматизации ПТА. Санкт-Петербург 2010



19-20 мая

г. Санкт-Петербург
ВЗ «Ассамблея»,
ул. Таврическая, д. 10

Тематика:

- Промышленная автоматизация
- Бортовые и встраиваемые системы
- Автоматизация зданий

Приглашаем к участию!

Официальная поддержка:



Информационная поддержка:



Организатор:
Экспотромитка

www.pta-expo.ru

Санкт-Петербург
Тел.: (812) 448-03-38
E-mail: spb@pta-expo.ru

Москва
Тел.: (495) 234-22-10
E-mail: info@pta-expo.ru

газовой деятельности на Северо-Западных территориях, на территории Нунавут и о.Сейбл, как на суше, так и на акваториях.

Акт по углеводородным ресурсам (Canada Petroleum Resources

Базовые законодательные акты конкретизируются дополнительными актами. Например, вопросы межпровинциальной и международной торговли нефтью и газом регламентируется Актом по энергетическому администрированию; энергоэффективность экономики определяется Актом энергетической эффективности. В случае возникновения проблемы с поставками топливных продуктов и энергоснабжения ситуация регулируется Актом о чрезвычайной ситуации, и т.п.

Федеральные ведомства

Нефтегазовая отрасль Канады на федеральном уровне в основном регулируется Департаментом (министерством) природных ресурсов и Национальной энергетической службой.

Еще два ведомства, Департамент (министерство) по делам индейцев и развития Севера и Департамент (министерство) промышленности, курируют более конкретные сферы.

В ведении Департамента по делам индейцев и развития Севера находятся программы развития самоуправления коренных народов и поддержки деятельности правительств территорий Северо-Западные территории, Юкон и Нунавут. Оперативным органом регулирования нефтегазовой отрасли в составе министерства является специальное агентство по энергетике.

Департамент промышленности Канады, который вообще имеет обширные функции, в области нефти и газа курирует вопросы отрасли производства нефтегазового оборудования и сервиса. Объем этой отрасли в терминах ежегодных доходов составляет порядка \$80 млрд. В основном производством оборудования для нефти и газа и оказанием сервисных услуг в Канаде занимаются средние и малые компании, всего порядка 2300 предприятий. Сервисный сегмент отрасли обслуживает все виды деятельности — от геофизической разведки до сооружения трубопроводов.

В ведении производственного сектора находится буровое и трубопроводное оборудование, в том

числе специфическое оборудование для добычи нефти из нефтеносных сланцев. В задачи Департамента промышленности входит контроль над объемами производства и поставками на внутренний рынок с оптимальной специализацией по всей цепочке деятельности нефтегазовой отрасли. Одной из самых важных функций ведомство считает обеспечение условий для продвижения канадских производителей на внешние рынки. Канадское нефтегазовое оборудование экспортируется в США, Россию, на Ближний Восток и в другие регионы.

Департамент природных ресурсов Канады (ДПР) и Национальная энергетическая служба (НЭС) имеют более широкий статус. ДПР курирует вопросы освоения и использования лесных, энергетических и минеральных природных ресурсов Канады. В задачи энергетического сектора ведомства входят разработка рекомендаций правительству по формированию энергетической политики и ее реализации, поддержка развития НИОКР, участие в разработке и внедрении кодов и стандартов продуктов природопользования, а также защита интересов Канады на мировых сырьевых рынках. Кроме того, в задачами ДПР являются сбор, анализ, координация научной, технологической, экономической и маркетинговой информации, поддержка базы данных природных ресурсов Канады.

По сравнению с российским аналогом функции ведомства природных ресурсов Канады уже и конкретнее, что обеспечивает большую оперативность и эффективность. В частности, вопросы экологии и водных ресурсов выделены в отдельные министерства.

В России ныне действующая система управления отраслью, будучи сильно перегружена различными функциями, вызывает большие сомнения в эффективности. Геологи регулярно призывают вернуться к прежней системе, когда существовало отдельное геологическое ведомство. По сообщениям прессы, сейчас в очередной раз готовятся предложения по формированию нового министерства на базе объединения Федерального агентства по

Нефтегазовая отрасль Канады на федеральном уровне в основном регулируется Департаментом (министерством) природных ресурсов и Национальной энергетической службой

Акт) регулирует вопросы собственности на ресурсы, прав и лицензий на их освоение в пределах корон-

По сравнению с российским аналогом функции ведомства природных ресурсов Канады уже и конкретнее, что обеспечивает большую оперативность и эффективность

ных земель. В соответствии с ним правительство выдает разрешение на поисково-разведочные работы, права на которые предоставляются в ходе публичных тендеров. Как правило, лицензия включает определенные экологические ограничения, в случае нарушения которых закон дает право правительству остановить работы.

В отношении шельфа действуют два дополнительных акта, так называемые Акты по соглашениям. Они касаются только шельфовой зоны провинций Ньюфаундленд и Новая Шотландия, которые заключили с федеральным правительством соглашения о совместном управлении нефтегазовыми ресурсами прилегающих частей акваторий Атлантики, о разделе роялти и об учреждении совместных регулирующих органов.

В своей деятельности НЭС отчитывается перед парламентом, куда представляет регулярные отчеты через Департамент природных ресурсов Канады

Правовая основа нефтегазовой деятельности и принципов лицензирования в рамках Актов по соглашениям не отличается от двух основных законодательных актов по нефти и газу федерального уровня.

недропользованию (Роснедр) и Департамента государственной политики и регулирования МПР.

ДПР Канады занимается нефтью и газом преимущественно на ресурсном уровне. Оперативным органом федерального правительства, через который оно осуществляет регулирование трафика нефти и газа между провинциями, международной торговлей и других вопросов, является Национальная энергетическая служба.

Национальная энергетическая служба

Национальная энергетическая служба Канады (НЭС) — независимое федеральное агентство, созданное парламентом Канады в 1959 году, когда была остро осознана необходимость в федеральном органе, который бы регулировал нефтяную, газовую и электроэнергетическую деятельность на уровне связей между провинциями и в международном аспекте.

Параметры формирования и регламент деятельности Национальной энергетической службы,

которые детально определены в специальном законодательном Акте о НЭС, обеспечивают независимый статус НЭС на уровне административной судебной инстанции в сфере энергетики.

В состав НЭС входят девять человек (не больше и не меньше!), которые формально (но по рекомендации канадского правительства) назначаются генерал-губернатором. Из их числа назначаются также президент и вице-президент НЭС. Корпус НЭС подбирается таким образом, чтобы в нем были представлены специалисты различных сфер энергетической отрасли, юристы и политики.

Первоначальный срок службы каждого из агентов НЭС определен в семь лет, но он может неоднократно продлеваться вплоть до достижения возраста 70 лет. В случае необходимости в состав могут быть временно введены еще несколько, но не более шести, временных членов НЭС.

Кроме того, в работе НЭС участвуют 280 наемных работников разного профиля: финансовые аналитики, экономисты, геологи, геофизики, юристы, экологи и др.

В 1994 году законодательная поправка в Акт о создании НЭС расширила сферу ответственности службы, которая теперь сводится к четырем основным

НЭС и ДПР подписали (и в 2000 г. обновили) меморандум, который гарантирует недопущение дублирования деятельности двух ведомств

аспектам энергетического сектора: (1) предоставление разрешений на строительство и эксплуатацию межпровинциальных и международных трубопроводов и электросетей; (2) разработка и утверждение трубопроводного трафика, пошлин и тарифов за прокачку нефти и газа; (3) регулирование экспорта и импорта нефти, природного газа и электричества; (4) нефтегазовая деятельность на шельфе и на коронных землях.

НЭС имеет полномочия контролировать объемы и тарифы поставок нефти и газа компаний, не допуская монополизации и дискриминации в допуске к тру-

II Ежегодная конференция РЫНОК ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ПЕРЕВОЗОК НЕФТИ И НЕФТЕПРОДУКТОВ В РФ

17–18 июня 2010 г., Марриотт Аврора



ГЛАВНОЕ:

- **Единственное** специализированное мероприятие по данной тематике
- **200+** делегатов
- Докладчики – **ключевые игроки рынка**
- **Все аспекты** транспортировки нефтеналивных грузов
- **Интерактивный формат** – возможность лично поучаствовать в обсуждениях и дискуссиях

В ПРОГРАММЕ:

- **Государственное регулирование** отрасли: вчера, сегодня, завтра. Реформирование отрасли. Тарифная политика
- **Оценка и емкость** рынка ж/д услуг по перевозке нефти и нефтепродуктов
- Роль независимых компаний. **Конкуренция** на рынке ж/д перевозок нефти и нефтепродуктов
- **Будущее** развития транспортной инфраструктуры. Новые терминалы, портовая инфраструктура
- **Мультимодальные перевозки:** проблемы и пути решения
- **Совершенствование технологий** ж/д перевозок нефти и нефтепродуктов

Официальный информационный партнер:

НЕФТЬ КАПИТАЛ

Стратегический информационный партнер:

ТРАНСПОРТ

Информационные партнеры:



Зарегистрируйтесь по телефону: +7 (495) 995-80-04 или на сайте www.oil-tr.ru

бопроводам, который осуществляется по принципу «открытый вход».

НЭС также осуществляет арбитражные функции в конфликтных ситуациях. В своей деятельности НЭС отчитывается перед парламентом, куда представляет

Как работает НЭС?

Функции Национальной энергетической службы в отношении выдачи разрешений на строительство и эксплуатацию энергетических объектов осуществляются в виде слушаний по типу гражданского суда. НЭС имеет юридический статус и в своих отчетах использует судебную терминологию: слушания, свидетели, показания и т.п. Заседание возглавляют три члена НЭС.

Компания, которая предлагает построить пересекающий административные или государственные границы трубопровод, должна получить от НЭС Сертификат безопасности и общественной необходимости. Прежде чем выдать такой документ, НЭС должна убедиться, что предлагаемый трубопровод будет востребован в настоящем и в обозримом будущем. После получения положительного заключения независимой комиссии, формируемой под эгидой Министерства экологии или Министерства природных ресурсов, проект должен защищаться в Национальной энергетической службе. Слушания по особо крупным и спорным проектам ранга газопровода из дельты Маккензи затягиваются на очень длинный период (см. «Отраслевой опыт Канады: начинаем сравнивать», НГВ #07'10).

Ежегодно в НЭС поступает и рассматривается порядка 750 заявок. По большинству из них проводятся публичные слушания, как правило, непосредственно на месте предполагаемого строительства объекта. Заседания НЭС проходят в форме рассмотрения свидетельских показаний по делу. В качестве участников и свидетелей выступают компании, другие организации, заинтересованные группы лиц и даже отдельные физические лица.

Перед слушанием они должны зарегистрироваться по определенной форме, которая представлена на сайте НЭС. Там же изложены подробные инструкции, что и как нужно излагать в заявлении. Если НЭС признает причастность заявителя к проблеме, он становится официальным участником процесса и может выступать со своими соображениями и показаниями по делу в качестве свидетеля.

В качестве примера можно упомянуть одно из последних слушаний: в конце марта в г. Калгари НЭС одобрила заявку от компании Westcoast Energy Inc. на строительство газоперерабатывающего завода. Предприятие должно быть размещено на площади 80 гектаров. Из них 50 гектаров в настоящее время застроены, то есть требуется расчистка территории, в чем и состоит суть вопроса. На основании представленных авторами проекта доказательств и рассмотрения положительных и отрицательных показаний свидетелей НЭС пришла к заключению, что проект, который обещает обеспечить газом 900 тыс. домов, отвечает интересам региона. Однако одобрение НЭС включает 22 условия. Одно из них, например, обязывает компанию ежегодно представлять результаты экологической экспертизы деятельности предприятия.

Заявка другой компании на строительство нефтепровода, который обеспечит для западно-канадской нефти большой и долгосрочный рынок в США в регионе Мексиканского залива, тоже получила одобрение НЭС, хотя и потребовала длительных слушаний.

Открытость информации относительно слушаний НЭС заслуживает отдельного абзаца. Все сведения о проходящих и ближайших заседаниях помещаются на специальной странице веб-сайта НЭС. При этом каждый желающий может не выходя из дома следить за ходом слушаний, которые транслируются через Интернет.

В апреле состоятся два заседания, на которых будут проходить окончательные слушания компании Imperial Oil Resources по вопросу строительства трубопровода из дельты Маккензи. Следующие слушания пройдут в сентябре. На них компания Enbridge Pipeline Inc. будет защищать свое предложение об изменении тарифов за прокачку на одном из своих трубопроводов. В качестве свидетелей будут выступать Канадская ассоциация нефтегазопроизводителей и несколько крупных компаний, среди них Suncor Energy, Imperial Oil Ltd., Nova Chemicals и др., интересы которых затрагивает предложение Enbridge. 

Функции Национальной энергетической службы в отношении выдачи разрешений на строительство и эксплуатацию энергетических объектов осуществляются в виде слушаний по типу гражданского суда

регулярные отчеты через Департамент природных ресурсов Канады.

В 1996 году НЭС и ДПР подписали (и в 2000-м обновили) меморандум, который гарантирует недопущение дублирования деятельности двух ведомств. Меморандум разграничивает сферы их деятельности, одновременно определяя области сотрудничества. В документе определяется участие ДПР и НЭС в вопросах сбора и обработки статистических данных, оптимизации энергетических моделей и

Каждый канадец, который считает, что предлагаемый законодательный или нормативный проект затрагивает его интересы, имеет право затребовать у соответствующего ведомства более подробную информацию

проведении специальных исследований.

Под юрисдикцией НЭС находятся все трубопроводные и электросетевые компании, которые связаны с поставками нефти, газа и электроэнергии между провинциями и за пределы страны. Трубопроводные компании разделены на две группы в соответствии с размером, объемом поставок и стоимостью транспортных услуг. В первую группу входят самые крупные компании, которые находятся под постоянным контролем НЭС. Кроме того, НЭС сотрудничает с аналогичными службами в провинциях, а также осуществляет связи с зарубежными странами.



25-28

М а я



XVIII МЕЖДУНАРОДНАЯ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ВЫСТАВКА

ГАЗ. НЕФТЬ. ТЕХНОЛОГИИ-2010

г. УФА



БВК БАШКИРСКАЯ
ВЫСТАВОЧНАЯ
КОМПАНИЯ

БАШКОРТОСТАН
ВЫСТАВОЧНЫЙ КОМПЛЕКС

Генеральный партнер:

БашИнвест
ГРУППА КОМПАНИЙ

ОРГКОМИТЕТ:

Тел./факс: (347) 253 11 01, 253 38 00, 253 14 34

gasoil@bvkepo.ru, www.bvkepo.ru