

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ МОРСКИХ НЕФТЕГАЗОВЫХ ОБЪЕКТОВ

УДК 629.5.011.14

М.И. Грешняков, ПАО «Газпром» (Санкт-Петербург, РФ), m.greshnjakov@adm.gazprom.ru

Э.А. Сафаров, ПАО «Газпром нефть», Safarov.EA@gazprom-neft.ru

Е.М. Френкина, ПАО «Газпром нефть», frenkina.em@gazprom-neft.ru

Р.Р. Усманов, ООО «Союз специалистов промышленной и экологической безопасности» (Москва, РФ), usmanov@uhsep.com

А.А. Ляпин, ООО «Союз специалистов промышленной и экологической безопасности», lyapin@uhsep.com

Освоение месторождений континентального шельфа осуществляется в соответствии со значительным числом законодательных актов Российской Федерации, которые по ряду своих положений противоречат друг другу. Надзорные органы РФ, контролирующие деятельность морских нефтегазовых объектов, зачастую дублируют друг друга и предъявляют противоречивые требования к создаваемым объектам, что снижает их производственную безопасность. В статье рассмотрены основные положения законодательства РФ, функции федеральных надзорных органов при освоении месторождений углеводородного сырья на континентальном шельфе России. Предложена концепция совершенствования законодательства в области безопасности морских нефтегазовых объектов. Представленный в статье проект соответствующего федерального закона устанавливает правовые основы государственного регулирования производственной безопасности при осуществлении морской нефтегазовой деятельности. Законопроектом предлагается применение риск-ориентированного подхода к регулированию безопасности морской нефтегазовой деятельности, реализуемого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: МОРСКИЕ НЕФТЕГАЗОВЫЕ ОБЪЕКТЫ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРОИЗВОДСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ, РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД.

ПРЕДПОСЫЛКИ

В настоящее время в РФ существует большое количество федеральных органов исполнительной власти, контролирующих деятельность морских нефтегазовых объектов (МНГО). Важнейшим из факторов торможения разведки и обустройства морских нефтегазовых месторождений выступает несовершенство действующей в стране системы государственного регулирования, государственной экспертизы и государственного надзора за производственной безопасностью МНГО.

Отдельные государственные органы и некоторые федеральные законы и выпущенные в их развитие нормативные правовые

акты рассматривают морскую платформу как:

- опасный производственный объект [1];
- объект пожарной защиты [2];
- объект капитального строительства [3];
- морскую передвижную буровую установку (МПБУ) и морское судно [4, 5];
- стационарное гидротехническое сооружение [6, 7];
- объект транспортной инфраструктуры [8];
- объект топливно-энергетического комплекса [9].

На данный момент к МНГО применимы требования разных ведомств. Ни один федеральный закон не охватывает все аспек-

ты создания и функционирования МНГО, каждое ведомство в сфере своей ответственности развивает законодательство в недостаточной координации с другими ведомствами, что приводит к противоречиям и пробелам в законодательстве. Практика проектирования, строительства и эксплуатации МНГО раскрывает факты внутриведомственных противоречий.

Морской нефтегазовый объект – это технологический комплекс, функциональным назначением которого выступают разведка и добыча углеводородного сырья, его первичная обработка и хранение, сбор и хранение отходов, а также предоставление безопас-



ного места работы и отдыха для персонала. Это рождает проблему, заключающуюся в том, что многочисленные ведомственные нормативные акты, экспертизы проектов и надзор не охватывают всей полноты вопросов безопасности МНГО и вопросы взаимодействия при возникновении разных опасностей. В результате, как правило, ведомственные нормы противоречат друг другу. Но при этом сами надзорные органы обязаны в соответствии с нормами законодательства обеспечивать выполнение контрольно-надзорных функций в отношении объектов, за обеспечением безопасной эксплуатации которых им положено следить.

Морской нефтегазовый объект не может одновременно принимать инспекторов в неограниченном количестве, в отличие от наземного объекта: морские объекты проектируются с очень жесткими ограничениями, и ни заказчик проекта, ни проектная организация не могут себе позволить проектировать системы жизнеобеспечения с значительным запасом – только для минимально необходимого персонала. Большое число инспекций ведет к снижению глубины надзора. В настоящее время для проведения комплексных межведомственных проверок (которые, в свою очередь, уже становятся попыткой оптимизации этих самых проверок) нередко возникает необходимость обеспечивать доставку специализированных судов-гостиниц к платформе

для обеспечения возможности одновременного нахождения на платформе проверяющих и работников платформы, отправляя на судно-гостиницу персонал вне вахты. При этом у ведомств нет возможности обеспечить транспортом собственных проверяющих, как следствие, затраты несут эксплуатирующие организации.

Все действующие МНГО России проходили государственную экспертизу проекта в ФАУ «Главное управление государственной экспертизы» на предмет соответствия требованиям технического регулирования (технических регламентов), включая МНГО без признаков объектов капитального строительства. Государственная экологическая экспертиза дает важную оценку влияния проекта на окружающую среду, но и данная экспертиза не предназначена давать других оценок интегрального характера – влияния на развитие территорий, транспортной инфраструктуры, обороны, энергетической и экономической безопасности.

На практике последовательное выполнение нескольких экспертиз необоснованно затягивает процесс согласования проектов МНГО. Такие задержки прямо противоречат интересам государства и компаний, эксплуатирующих МНГО. Любые изменения, в том числе не влияющие на безопасность объектов, в проектной документации приводят к повторному прохождению экспертиз по формальному требованию (включая общественные слушания).

Дублирование областей экспертиз проекта серьезно тормозит внедрение постоянно идущих изменений. Любая экспертиза разделяет проектные документы от эксплуатационных и не уполномочена на оценку безопасности проекта в целом. В результате появляется риск чрезмерного возрастания сроков проведения экспертиз, задержки при внесении изменений, дополнительных организационных сложностей. Часто положительное заключение одной экспертизы сопровождается отрицательным заключением другой.

КОНЦЕПЦИЯ

В 2016–2017 гг. по результатам второго Форума-диалога «Промышленная безопасность – ответственность государства, бизнеса, общества» проведена работа по формированию согласованной позиции Группы «Газпром» в отношении предложений по изменению законодательства РФ в части управления производственной безопасностью МНГО при реализации проектов по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе России (шельфовые нефтегазовые проекты).

Для первоначального ознакомления с основными предложениями Группы «Газпром», касающимися изменения законодательства РФ в области государственного регулирования, экспертизы и надзора за производственной безопасностью МНГО при реализации шельфо-

ТАТАРСТАНСКИЙ НЕФТЕГАЗОХИМИЧЕСКИЙ ФОРУМ



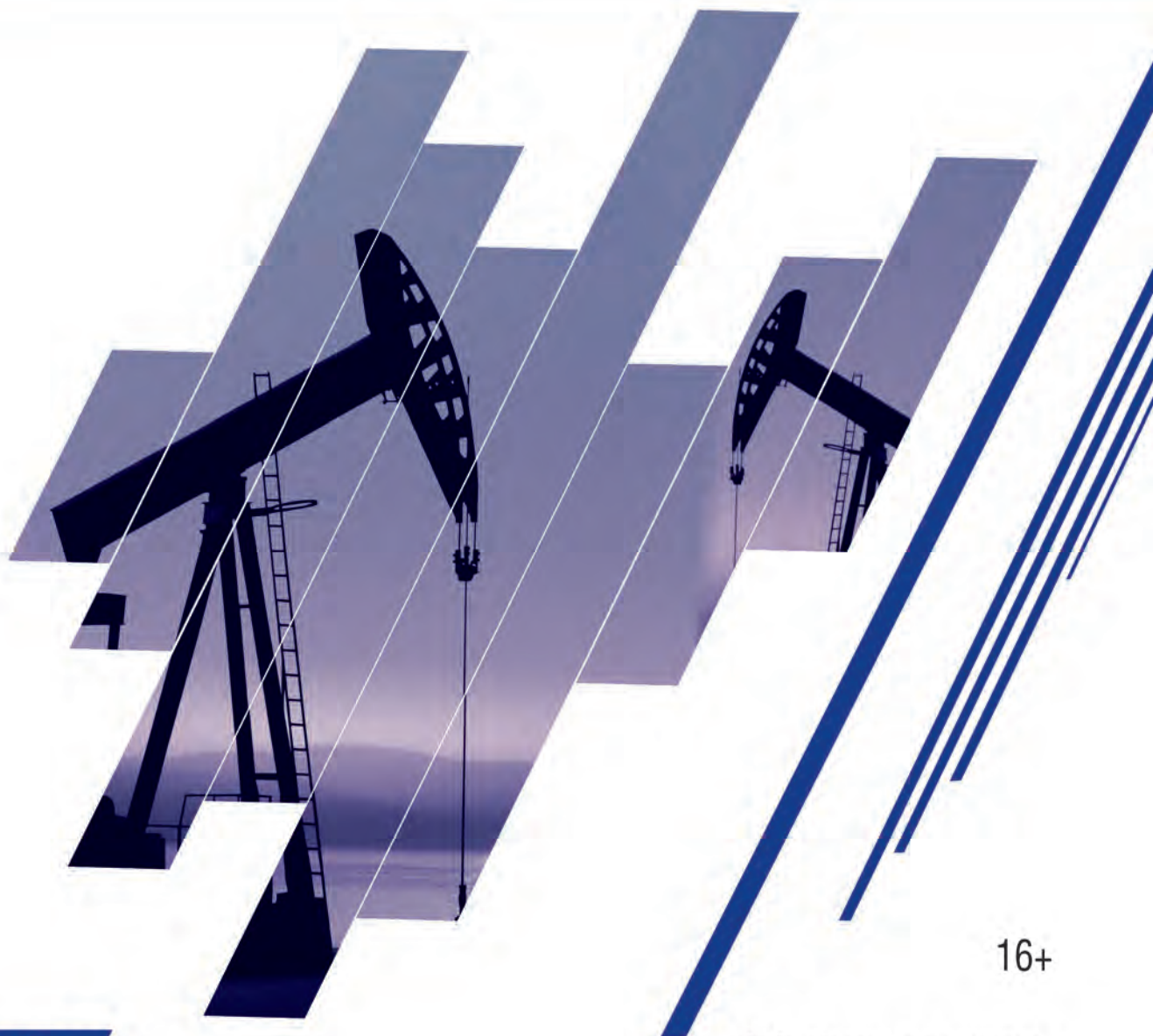
2–4 сентября 2019 г., г. Казань

26-я Международная специализированная выставка

НЕФТЬ ГАЗ НЕФТЕХИМИЯ



ufi
Approved
Event



16+

Организаторы:

Правительство Республики Татарстан
ОАО «Казанская ярмарка»

При поддержке
Президента Республики Татарстан

ОАО «Казанская ярмарка»
420059, РФ, г. Казань
Оренбургский тракт, 8

Тел.: +7 (843) 212-21-44
www.oilexpo.ru, www.expokazan.ru

вых нефтегазовых проектов, разработана «Концепция изменения законодательства Российской Федерации в области государственного регулирования, экспертизы и надзора за производственной безопасностью морских нефтегазовых объектов при реализации проектов по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации».

Концепция исходит из принципа, что совершенствование нормативной правовой базы должно опираться на проверенные подходы, на практике доказавшие возможность получения необходимых параметров – высокой эффективности отрасли; ее способность быть в авангарде технического прогресса и инноваций; обеспечивать требуемый государством и обществом уровень безопасности и быть прозрачной (контролируемой) для личности, общества и государства (надзора). Реализация такой Концепции требует соединения лучшего, что есть в отечественной и зарубежной практике, отказа от выявленных недостатков и бесперспективных подходов в регулировании.

Из сказанного вытекает, в частности, что ни «слепое» копирование зарубежного подхода, ни продолжение сложившейся отечественной линии (предписывающего) регулирования не может быть продуктивным, но необходим их контролируемый синтез. Для определения облика новой системы регулирования следует начинать с осмысленных принципов.

Задачей разработанной концепции как раз и выступает выявление и обоснование на базе проведенного сравнительного анализа и механизмов регулирования безопасности в России и за рубежом, для которых определена позитивность используемых решений или негативность последствий, принципов регулирования безопасности в отрасли, призванных обеспечивать одновременно и высокую экономическую эффек-

тивность, и надлежащую безопасность производств.

Практически бесспорно, что уникальность каждого из морских нефтегазовых проектов требует не просто следования лучшим мировым практикам, но и работы на их опережение. Новым техникам и технологиям необходимо обеспечить возможности их применения, не дожидаясь появления соответствующей российской нормативной базы или их апробирования конкурентами на мировом рынке.



Такую возможность обеспечивает только риск-ориентированный подход с одновременным отказом от традиционной государственной экспертизы, которая проверяет соответствие проектов МНГО только с точки зрения соответствия обязательным требованиям безопасности, поскольку прямые требования безопасности и соответствующие методы контроля, которые может применить такая экспертиза, для новейших или уникальных техник и технологий существовать не могут в принципе и создание соответствующей нормативно-технической базы может занимать годы.

Для реализации предлагаемого подхода к совершенствованию государственного регулирования шельфовой нефтегазовой деятельности и проектов МНГО Концепцией предложено разработать специальный федеральный закон «О морских нефтегазовых объектах» с одновременной подготовкой изменений во все применимые федеральные законы по ограничению области их распространения на шельфовую деятельность и соответствующие проекты.

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ

Проект соответствующего федерального закона (законопроект) разрабатывается в настоящее время в соответствии с основными принципами, заложенными в Концепции, в целях совершенствования законодательства РФ в области государственного регулирования, экспертизы и надзора за производственной безопасностью МНГО при реализации шельфовых нефтегазовых проектов.

В ходе проработки Концепции и первых редакций законопроекта была расширена его область действия с шельфа (как в Концепции) на фактически всю морскую часть территории РФ. Таким образом, законопроектом предлагается регулировать безопасность МНГО во внутренних морских водах, в территориальном море, в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе РФ, на российской части (российском секторе) дна Каспийского моря.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Законопроектом определяются цели, содержание государственной политики в области государственного регулирования безопасности морской нефтегазовой деятельности, устанавливаются принципы организации экспертизы проектов МНГО, правовые основы и способы осуществления государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности МНГО.

Законопроектом устанавливаются правовые основы государственного регулирования производственной безопасности при осуществлении морской нефтегазовой деятельности, включая деятельность по проектированию, строительству, вводу в эксплуатацию, эксплуатации, реконструкции, техническому перевооружению, модернизации, капитальному ремонту, консервации и ликвидации МНГО, а также отношения, возникающие при использовании участков континентального шельфа в целях

реализации шельфовых нефтегазовых проектов, включая вопросы лицензирования указанной деятельности.

Предметом предлагаемого регулирования служит производственная безопасность, которая включает в себя безопасность населения, территорий, акваторий от взрывов, пожаров, утечек и выбросов опасных веществ, включая разливы нефти и нефтепродуктов, неконтролируемого разрушения или опасного воздействия объектов, установок, сооружений, строений, зданий, изделий, технических устройств, иных стационарных и мобильных, самоходных и несамоходных технологических объектов и средств транспорта.

Законопроектом предлагается применение исключительно риск-ориентированного подхода к регулированию безопасности морской нефтегазовой деятельности, реализуемого уполномоченным федеральным органом

исполнительной власти (ФОИВ), на который возлагаются все полномочия и функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, специальные разрешительные, контрольные и надзорные функции в сфере государственного регулирования безопасности морской нефтегазовой деятельности.

Непосредственно в законопроекте не устанавливается единый ответственный за выполнение надзорных и контрольных функций ФОИВ, но в рамках проработки данного вопроса были предложены наиболее компетентные структуры для большинства видов МНГО, в том числе Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

На практике Ростехнадзор доказал умение интегрировать различные виды надзора в единой организации: горный надзор; котлонадзор; надзор в нефтяной и га-

зовой промышленности; энергонадзор; ядерный; экологический; строительный; общепромышленный надзор.

Недостающие компетенции, прежде всего в области транспортного надзора за МНГО, значительно легче развить в Ростехнадзоре, чем создавать их с нуля. В то же время попытка внедрить нефтегазовую и промышленную специфику в другие надзоры контрпродуктивна и непрактична.

Кроме того, важнейшим аргументом становится подчинение Ростехнадзора непосредственно Правительству РФ, а не одному из министерств (ведомств).

Другим важным аргументом в пользу Ростехнадзора выступает имеющийся опыт внедрения систем дистанционного контроля за состоянием промышленной безопасности, который в условиях труднодоступности МНГО может в ряде случаев служить альтернативой непосредственным проверкам инспекторами на месте.

**Продолжается подписка
на второе полугодие 2019 г. –**

**успейте оформить
на специальных
условиях!**



Ростехнадзор – на сегодня наиболее соответствующий вышеперечисленным требованиям существующий надзорный орган.

КЛАССИФИКАЦИЯ МНГО

В ходе работы над законопроектом значительное внимание уделяется разработке системы классификации МНГО. Основными критериями предложено выбрать количество опасных веществ (фактически – сырой нефти и конденсата), которые при потере герметичности добычных, технологических или систем хранения могут попасть в окружающую среду.

Законопроектом определяются подходы к классификации МНГО, устанавливается правовой режим регулирования безопасности для каждого из классов (видов) МНГО. При этом сделано различие между:

- системами хранения, предназначенными для длительного хранения большого количества опасных веществ с применением (как правило) специальных мер безопасности (двойные стенки, бортики, системы контроля уровня жидкости и т. д.);

- системами добычи и переработки, которые характеризуются большими объемами перекачки опасных веществ по технологическому оборудованию и трубопроводам и, в свою очередь, также обеспечены специальными мерами безопасности, направленными не только на контроль за

возникновением утечек, но также и на оперативное перекрытие поступающих к точке разгерметизации потоков опасных веществ (например, автоматические системы аварийного останова и противоаварийной защиты, датчики давления, потока).

Выделены отдельные группы МНГО, принципиально отличающиеся по методу их изготовления или строительства:

- сооружения, которые возводятся непосредственно на месте, зачастую из крупных блоков;

- объекты заводской готовности, которые целиком изготавливаются на специализированных заводах (верфях) и вводятся в эксплуатацию в контролируемой среде непосредственно на заводе или смежном производстве;

- изделия (технические устройства), которые также целиком изготавливаются на специализированных заводах, но при этом ввод их в эксплуатацию производится непосредственно на месте будущего выполнения ими своих функций, например – подводные добычные комплексы.

В самостоятельный раздел определены все виды транспортных средств, которые, несмотря на наличие детальнейшей системы регулирования их безопасности (как на уровне международных договоров, так и федерального законодательства), все еще не успевают за прогрессом техники и технологий, например – амфибийные средства типа Arktos.

Отдельно выделены скважины, которые в ходе бурения, капитального ремонта, прострелочных работ, как, впрочем, и при обычной эксплуатации, могут привести к возникновению неконтролируемого фонтанирования – поступления в окружающую среду скважинного продукта. Скважины также имеют свои, отличные от других систем МНГО, меры (барьеры) безопасности – превенторы, внутрискважинные клапаны-отсекатели и т. д.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящий момент работа над проектом федерального закона и классификатором, в частности, продолжается при участии ведущих институтов и экспертов России. К работе приглашены все заинтересованные министерства и ведомства. Работа построена на принципах открытости и прозрачности, о чем свидетельствует участие разработчиков и компаний в обсуждениях на всех возможных площадках страны.

Разработка и принятие предложенных мероприятий по совершенствованию законодательства РФ повысит безопасность МНГО, снизит административные барьеры и позволит осваивать морские месторождения, применяя новые техники и технологии. Уникальность каждого из морских нефтегазовых проектов требует не просто следования лучшим мировым практикам, но и работы на их опережение. ■

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 № 116-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15234 (дата обращения: 23.03.2019).
2. Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» от 22.07.2008 № 123-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78699 (дата обращения: 23.03.2019).
3. Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30.12.2009 № 384-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95720 (дата обращения: 23.03.2019).
4. Международный кодекс по охране судов и портовых средств [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902019001> (дата обращения: 23.03.2019).
5. Государственный судовой реестр [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://regmorsud.ru/gosudarstvennyj-sudovoj-reestr.html> (дата обращения: 23.03.2019).
6. Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21.07.1997 № 117-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15265 (дата обращения: 23.03.2019).
7. Российский регистр гидротехнических сооружений [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.waterinfo.ru/gts> (дата обращения: 23.03.2019).
8. Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 09.02.2007 № 16-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66069 (дата обращения: 23.03.2019).
9. Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» от 21.07.2011 № 256-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117196 (дата обращения: 23.03.2019).