



Проект

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

28 сентября 2010 г.

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 г. и президиума Государственного совета по вопросам совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды 27 мая 2010 г.

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 жизни и здоровью 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, устанавливать показатели безопасной эксплуатации объектов нефтегазового комплекса, которые становятся основным предметом проверки 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.