

2. Система лицензирования недропользования в Норвегии существенно ориентирована на обеспечение интенсивности и системности осуществляемой компаниями геологоразведки, что позволяет избежать неэффективных финансовых вложений в геологоразведку на удаленных участках шельфа и «потерю» сравнительно более доступных для освоения месторождений.

3. Формы совместного освоения шельфовых месторождений углеводородов несколькими нефтяными компаниями, установленные норвежским законодательством, отличаются высокой степенью проработанности и включают различные типовые дого-

воры для участков с различными геологическими характеристиками. Важно заметить, что о необходимости введения договорных форм недропользования в российское законодательство не раз уже говорилось ведущими нефтяными компаниями России, в частности, ПАО «Газпром нефть».

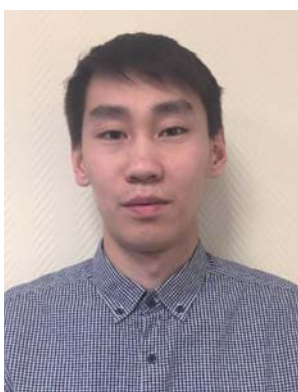
4. Формы взаимодействия компаний-лицензиатов при совместном освоении участков норвежского континентального шельфа в большой мере являются предметом административного регулирования — фактически положения государственной лицензии обязывают лицензиатов заключить определенный тип договора и включить в него определенные лицензией условия. ■

Библиография

1. Всемирный банк. Рейтинг стран по ВВП на душу населения // URL: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?year_high_desc=true (дата обращения: 02.12.2017).
2. Grondalen T. License Terms on the Norwegian Continental Shelf / T. Grondalen // *LSU Journal of Energy Law and Resources*. URL: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1072&context=jelr> (дата обращения: 23.11.2017). С. 109.
3. Lov om petroleumsvirksomhet // Электронная справочная правовая база Королевства Норвегия. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1996-11-29-72?q=Lov%20om%20petroleumsvirksomhet> (дата обращения: 23.11.2017).
4. Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet // Электронная справочная правовая база Королевства Норвегия. URL: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1997-06-27-653> (дата обращения: 23.11.2017).
5. Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 // *Official Journal of the European Communities*. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0022:EN:HTML> (дата обращения: 23.11.2017).
6. Составлено автором на основе: Rammeverk og organisering // Норвежский нефтяной директорат. URL: <http://www.npd.no/global/norsk/3-publikasjoner/faktahefter/fakta2013/figurar/kapittel-02/kapittel-2.pdf> (дата обращения: 23.11.2017).
7. Exploration Policy // *Norspetroleum.no*. Информационно-аналитический сайт. URL: <http://www.norspetroleum.no/en/exploration/exploration-policy/> (дата обращения: 20.11.2017).
8. Standard avtale for petroleumsvirksomhet spesielle bestemmelser og vedlegg // *Norspetroleum.no*. Информационно-аналитический сайт. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/133274c0e30f4ad7abd475b6d2d46e63/avtale-med-vedlegg.doc> (дата обращения: 23.11.2017).
9. The Petroleum Taxation Act // URL: <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/taxes-and-duties/Act-of-13-June-1975-No-35-relating-to-th/id497635/> (дата обращения: 23.11.2017).
10. Petoro AS. Официальный сайт. URL: <https://www.petoro.no/about-petoro> (дата обращения: 23.11.2017).
11. Standard unit avtale // *Norspetroleum.no*. Информационно-аналитический сайт. URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/og/standard_unitavtale.pdf (дата обращения: 23.11.2017).
12. Standard utvinningstilladelse for nummererte runder // URL: https://www.regjeringen.no/contentassets/133274c0e30f4ad7abd475b6d2d46e63/standard-utvinningstilladelse_.docx (дата обращения: 22.11.2017).
13. Lov om skattlegging av undersjiske petroleumforekomster mv. LOV-1975-06-13-35 // Электронная справочная правовая база Королевства Норвегия. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1975-06-13-35> (дата обращения: 22.11.2017).
14. Романова В.В. О проблемных аспектах правового регулирования нефтяной отрасли: современное состояние и задачи / В.В. Романова // *Правовой энергетический форум*. 2014. № 3. С. 18–23.
15. Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. М. : Издательство «Юрист», 2016. С. 161–176.
16. Романова В.В. Особенности правового режима энергетических объектов нефтяной отрасли / В.В. Романова // *Правовой энергетический форум*. 2017. № 2. С. 6–13. DOI 10.18572/2312-4350-2017-2-6-13.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДОБЫВАЮЩИХ КОМПАНИЙ В НЕФТЕГАЗОВОМ КОМПЛЕКСЕ

DOI 10.18572/2312-4350-2018-1-30-36



Тубденов Владислав Германович,
аспирант кафедры энергетического права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина
■ energylawdep@msal.ru

Аннотация: Проблемы правового обеспечения промышленной безопасности в нефтегазовом комплексе являются одними из наиболее актуальных. При разработке месторождений, содержащих углеводородное сырье, добывающими компаниями применяются сложнейшие передовые технологии, поиски и разведка углеводородного сырья осуществляются во все более труднодоступных местах. При этом всегда остаются риски возникновения нештатных ситуаций, аварий, которые могут повлечь гибель людей, причинение вреда их здоровью, имущественные убытки.

Отношения, возникающие при обеспечении промышленной безопасности добывающих компаний в нефтегазовом комплексе, относятся к публично-правовым отношениям, также входящим в предмет энергетического права. Государство воздействует на эти отношения путем издания нормативно-правовых актов, государственного управления, осуществления контрольно-надзорных мероприятий.

Требования к добывающим компаниям по обеспечению законодательства в области промышленной безопасности распространяются на весь «жизненный цикл» соответствующих опасных производственных объектов, включая проектирование, строительство, реконструкцию, эксплуатацию, вывод из эксплуатации, аварийные ситуации. Данные требования включают необходимость проведения идентификации добывающего объекта по классу опасности, получение декларации промышленной безопасности, представление собранных данных в Ростехнадзор для регистрации объекта в реестре опасных производственных объектов.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое регулирование промышленной безопасности, опасный производственный объект, добывающие компании нефтегазового комплекса.

ISSUES OF LEGAL REGULATION OF ENSURING INDUSTRIAL SAFETY OF MINING COMPANIES IN THE OIL AND GAS COMPLEX

Tubdenov Vladislav G.
Postgraduate Student of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Abstract: The problems of legal regulation of industrial safety in the oil and gas complex are among the most topical. Upon development of the fields containing hydrocarbon raw materials, the producing companies use sophisticated

advanced technologies, and hydrocarbon raw materials are explored in places being more and more difficult to access. At the same time, there are always risks of occurrence of emergencies and accidents, which can lead to death of people, damage to their health, and property losses.

Relations that arise upon ensuring industrial safety of the producing companies in the oil and gas complex are public relations, which are also the subject matter of the energy law. The state influences these relations by issuing normative legal acts, exerting state control, and performing regulatory and supervisory activities.

Requirements to the producing companies relating to ensuring laws in the sphere of industrial safety extend to the entire "life cycle" of the relevant hazardous production facilities including design, construction, reconstruction, operation, decommissioning, and emergency situations. These requirements include the need to identify the producing facility according to the hazard class, to obtain a declaration of safe industrial practices, and to submit the collected data to Rostekhnadzor to register the facility in the register of hazardous production facilities.

Keywords: *energy law, legal regulation of industrial safety, hazardous production facility, producing companies of the oil and gas complex.*

Вопросы правового регулирования публично-правовых отношений в области промышленной безопасности с участием компаний нефтегазового комплекса справедливо являются предметом научных исследований [1].

Как верно отмечает А.А. Устинов, изменение законодательства в области промышленной безопасности, принятие необходимых нормативных правовых актов и исключение из них норм, противоречащих актам, имеющим высшую юридическую силу, является необходимым для создания надежного и прозрачного механизма обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов, в том числе в нефтяной отрасли [2].

Для того чтобы рассмотреть проблемы обеспечения промышленной безопасности, следует проанализировать основные нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в обозначенной сфере. Законодательство в сфере обеспечения промышленной безопасности активно развивается, в него вносятся изменения и дополнения, учитывающие развитие технологий и оборудования и вновь возникающие риски. Анализ действующего законодательства свидетельствует о стремлении законодателя наиболее полно и должным образом регулировать отношения по промышленной безопасности на всех уровнях нормативно-правовых актов.

В первую очередь следует отметить, что Российская Федерация является участником Конвенции № 174 Международной ор-

ганизации труда «О предотвращении крупных промышленных аварий», заключенной в Женеве в 1993 году и ратифицированной Россией в 2011 году. В данной Конвенции содержатся определения таких понятий, как «крупная авария», «аварийная ситуация», «объект повышенной опасности», «опасное вещество». В Конвенции установлены базовые механизмы взаимодействия между субъектами предпринимательской деятельности и компетентными (государственными) органами. Следует отметить, что принципиальные положения вышеуказанной конвенции отражены в федеральном законодательстве Российской Федерации о промышленной безопасности.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим рассматриваемые отношения, является Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Закон является одним из источников энергетического права и относится к федеральным законам, регулирующим определенные отношения в топливно-энергетическом комплексе вне зависимости от конкретной отрасли (электроэнергетика, нефтяная промышленность, газовая промышленность).

Анализируя вышеуказанный Федеральный закон, следует отметить, что за последние несколько лет в него были внесены существенные поправки. Речь идет, в частности, о введении деления всех опасных производственных объектов по классам опасности с соответствующими правовыми последстви-

ями и о реформировании института экспертизы промышленной безопасности. Эти нововведения направлены на повышение эффективности государственного регулирования рассматриваемых отношений.

В ст. 2 Федерального закона дано определение ОПО со ссылкой на приложение 1 к закону.

Руководствуясь приложением 1 к закону, стоит отметить, что в нефтегазодобывающем комплексе многие объекты относятся к категории ОПО сразу по нескольким основаниям: участок ведения буровых работ, фонд скважин, пункт подготовки и сбора нефти, платформа стационарная (морская), площадка буровой установки, подземное хранилище газа и другие.

Остановимся теперь на делении ОПО по классам опасности и значению такого деления для объектов нефтегазового комплекса. Согласно п. 3 ст. 2 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» опасные производственные объекты (ОПО) подразделяются на следующие классы опасности:

ОПО чрезвычайно высокой опасности — I класс опасности;

ОПО высокой опасности — II класс опасности;

ОПО средней опасности — III класс опасности;

ОПО низкой опасности — IV класс опасности.

Различные объекты нефтегазового комплекса могут иметь тот или иной класс опасности по различным основаниям. Так, классификация объекта как ОПО будет осуществляться по признаку нахождения опасных веществ. Например, ОПО, содержащие 2000 тонн или более воспламеняющихся газов будут отнесены к I классу опасности.

Смысл классификации ОПО заключается в различных требованиях, предъявляемых к владельцам таких объектов. Например, на ОПО I и II классов опасности с признаком ведения горных работ, эксплуатирующая ОПО организация обязана создавать вспомогательные горноспасательные команды. Также для организаций, эксплуатирующих

ОПО I или II класса опасности, существует обязанность создать системы управления промышленной безопасностью и обеспечивать их функционирование. Установлена обязательность деклараций промышленной безопасности ОПО I и II классов опасности, на которых осуществляются операции.

Кроме того, важной является норма п. 5.1 ст. 16 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», согласно которой установлена различная периодичность проведения плановых проверок субъектов, эксплуатирующих ОПО: для ОПО I или II класса опасности не чаще чем один раз в течение одного года; для III класса опасности — не чаще чем один раз в течение трех лет; в отношении ОПО IV класса опасности не проводятся проверки.

Таким образом, следует отметить, что установленная законодателем классификация опасных производственных объектов (в том числе нефтегазового комплекса) позволяет осуществлять гибкое государственное регулирование отношений в области промышленной безопасности и адекватно реагировать на уровень тех рисков, которые исходят от ОПО того или иного класса опасности.

Важное значение для правового регулирования промышленной безопасности имеет подзаконное регулирование. Согласно ст. 4 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» правовое регулирование осуществляется помимо вышеназванного закона также актами, которые издают Президент, Правительство Российской Федерации. Отдельную важность имеют федеральные нормы и правила промышленной безопасности.

Так, например, согласно абз. 5 п. 3 ст. 4 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» Правительство Российской Федерации устанавливает порядок, в котором разрабатываются и утверждаются федеральные нормы и правила в области промышленной безопасно-

сти. Так, согласно Положению о Ростехнадзоре к полномочиям указанной службы отнесено принятие федеральных норм и правил в области промышленной безопасности.

Именно Ростехнадзор является основным федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности. Согласно вышеуказанному положению о федеральной службе Ростехнадзор обладает широким кругом полномочий, в том числе по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере промышленной безопасности. В структуре Ростехнадзора имеется Управление по надзору за объектами нефтегазового комплекса [3].

Важнейшими актами нормативно-правового регулирования Ростехнадзора, обеспечивающими промышленную безопасность в нефтегазовом комплексе, являются федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности: «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности», «Правила безопасности морских объектов нефтегазового комплекса», «Правила промышленной безопасности при разработке нефтяных месторождений шахтным способом». Поскольку вышеуказанные правила отражают специфику регулирования промышленной безопасности в нефтегазодобывающей отрасли, следует остановиться на содержании вышеуказанных документов более подробно.

Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности распространяются на такие ОПО, как скважины, закладываемые с целью поисков, разведки, эксплуатации месторождений нефти, газа и газового конденсата, а также скважины, пробуренные для ликвидации газовых и нефтяных фонтанов и грифонов. Анализируя данный нормативный акт в области промышленной безопасности, можно говорить о том, что он содержит ряд требований для обеспечения промышленной безопасности. Требования предъявляются к организации, эксплуатирующей ОПО. Данные требования носят самый различный характер, например, существуют требования к персоналу (в части организации труда, подготовки и аттестации работников и др.).

В силу п. 392 Правил в организации из числа руководителей должен быть назначен работник (работники), отвечающий в том числе и за функционирование системы управления промышленной безопасности. Некоторые нормы направлены на непосредственное обеспечение безопасности работников: согласно п. 861 работники, производящие химическую очистку, должны быть одеты в спецодежду, резиновые перчатки и защитные очки; согласно главе XXXIV установлены требования к организации рабочих мест и оснащению работников средствами индивидуальной защиты.

Требования промышленной безопасности возможно подразделить на условные группы: (1) требования, которые предъявляются к проектной документации, оборудованию, работникам до непосредственного производственного процесса, (2) требования, которые предъявляются к тому или иному производственному процессу непосредственно во время его проведения (например, освоение и испытание скважин, производство буровых работ на кустовой площадке, подготовительным и вышкомонтажным работам и т.д.), (3) требования, которые предъявляются при возникновении аварийных ситуаций (например, ликвидация аварий при геофизических работах).

Что касается Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности морских объектов нефтегазового комплекса», утвержденных приказом Ростехнадзора от 18 марта 2014 года № 105, стоит отметить существенную специфику, связанную с проведением работ субъектами нефтегазового комплекса на море. Во-первых, в п. 3 Правил определены ОПО морского нефтегазового комплекса, среди которых фонд скважин, участки ведения буровых работ, стационарные платформы, морские эстакады, плавучие буровые установки (в том числе полупогружные и самоподъемные, буровые суда), плавучие технологические комплексы, подводные добычные комплексы и другие объекты. По сравнению с общими правилами безопасности в нефтяной и газовой промышленно-

сти «Правила безопасности морских объектов нефтегазового комплекса» имеют несколько иную структуру, которая выделяет: «Общие положения», «Требования к деятельности по проектированию, строительству и эксплуатации», «Требования к ведению технологических процессов», а также два приложения к правилам. Согласно п. 70 работать на ОПО на море могут только совершеннолетние лица. Указанного общего ограничения не содержится в Правилах, утвержденных Приказом Ростехнадзора от 12 марта 2013 года № 101, что свидетельствует о более высоких требованиях к персоналу на объектах морского нефтегазового комплекса. В целом можно отметить учет специфики морской нефтегазодобычи, например, в п. 80–130 значительное внимание уделено спасательным средствам, поскольку спасение при возникновении аварийных ситуаций на ОПО морского нефтегазового комплекса сопряжено со значительно большими трудностями, нежели на суше.

Наконец, в ФНИП в области промышленной безопасности «Правила промышленной безопасности при разработке нефтяных месторождений шахтным способом», утвержденных приказом Ростехнадзора от 28 ноября 2016 года № 501, устанавливаются нормы, регулирующие промышленную безопасность для нефтяных шахт.

Проводя сравнительный анализ указанных Правил с другими федеральными нормами и правилами в нефтегазовой отрасли, стоит отметить, что данные Правила являются наиболее детализированными. В целом можно отметить похожую структуру и набор общих требований к эксплуатации ОПО: требования к персоналу, к документации, к организации работ. Специфичными являются требования к определенным производственным процессам, присущим исключительно при разработке месторождений нефти шахтным способом: например, требования к ликвидации и консервации горных выработок, вентиляционным устройствам, к канатам, прицепным и подвесным устройствам, к строительству подземных скважин и т.д.

Наконец, важное место в системе правового регулирования отношений в сфере про-

мышленной безопасности играют локальные акты юридических лиц. Например, ПАО «Газпром» утверждена политика в области охраны труда и промышленной безопасности, которая распространяет свое действие на ПАО «Газпром» и все дочерние общества и организации. Согласно содержанию этого документа устанавливаются цели в области охраны труда и промышленной безопасности: создание безопасных условий труда и сохранение жизни и здоровья работников компании; обеспечение надежности работы опасных производственных объектов; снижение риска аварий на ОПО. Другим примером локального нормотворчества служит стандарт ОАО «Газпром» «Единая система управления охраной труда и промышленной безопасности в ОАО «Газпром» [5]. Данный стандарт имеет широкую сферу применения на предприятиях группы компаний «Газпром». Стоит положительно отметить практику локального нормотворчества в области промышленной безопасности, поскольку она позволяет более эффективно обеспечивать промышленную безопасность на уровне определенной организации, и, кроме того, содержит в себе более высокие требования к обеспечению промышленной безопасности, чем установленные в законодательстве.

Целесообразно также остановиться на правовом анализе судебной практики разрешения разногласий между добывающими компаниями и уполномоченными государственными органами в связи с соблюдением требований промышленной безопасности.

Так, предметом судебного разбирательства являлось заявление буровой компании об отмене постановления о привлечении к административной ответственности [6]. Как указывается в постановлении суда, управление Ростехнадзора провело проверку соответствия выполненных работ и применяемых строительных материалов объекта капитального строительства — поисково-оценочной скважины, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, других нормативных правовых актов и проектной документации. Отношения по строительству скважины регулиро-

вались по договору подряда между заказчиком и буровой компанией. Проверкой были установлены многочисленные нарушения, которые квалифицировались административным органом как нарушение требований промышленной безопасности, предусмотренное статьей 9.1 КоАП. Среди выявленных нарушений обозначены: эксплуатация манометров на воздухоборниках с просроченным клеймом государственной проверки; просроченные сроки действия удостоверений по курсу «Контроль скважины. Управление скважиной при ГНВП» у мастера буровой и помощника бурильщика; отсутствие регистрации опасного производственного объекта (буровой установки). Таким образом, буровая компания и заказчик нарушили требования, предъявляемые как к оборудованию, так и к персоналу. Суд пришел к выводу о том, что нарушены требования Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Правил безопасности в нефтяной и газовой промышленности и иных нормативно-правовых актов. В свою очередь, заявитель (буровая компания) ссылаясь на то, что административный орган нарушил порядок проведения проверки, установленный Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, но суд не принял этих доводов. По мнению суда апелляционной инстанции, проверка — это один из возможных источников получения информации о правонарушении. В ходе ее проведения возможно обнаружение нарушений, допущенных лицами, в отношении которых проверка не проводилась. Суд указал, что орган Ростехнадзора проверяет фактически определенный объект, а не субъектов, фиксируя все нарушения, выявленные на том или ином объекте. Таким образом, административный орган должен проверять все выявленные нарушения, передать информацию иным контролирующим органам, либо реагировать самостоятельно при наличии соответствующих полномочий.

Исходя из вышеизложенного, можно прийти к следующим выводам. В настоящее время продолжает формироваться система правового обеспечения промышленной без-

опасности опасных производственных объектов нефтяной и газовой отрасли, связанных с добычей.

Требования к добывающим компаниям распространяются на весь «жизненный цикл» соответствующих опасных производственных объектов, включая проектирование, строительство, реконструкцию, эксплуатацию, вывод из эксплуатации, аварийные ситуации. Данные требования включают необходимость проведения идентификации добывающего объекта по классу опасности, получение декларации промышленной безопасности, представление собранных данных в Ростехнадзор для регистрации объекта в реестре опасных производственных объектов.

Нормы промышленной безопасности касаются также требований к персоналу, работающему на добывающем объекте. Указанные требования дифференцированы в зависимости от специфики того или иного способа добычи нефти или газа, применения сложного, опасного оборудования и, как правило, выражаются в требовании наличия у работников соответствующей квалификации и знаний.

Федеральное законодательство и подзаконные акты, принятые в их развитие, направлены на обеспечение промышленной безопасности как в целом в нефтегазовом комплексе, так и на обеспечение промышленной безопасности специфической деятельности: на морских объектах нефтегазового комплекса, при добыче нефти шахтным способом.

При этом стоит отметить, что в настоящее время существует потенциал для развития правового регулирования в области промышленной безопасности. Речь идет об освоении углеводородного сырья в Арктической зоне. Хозяйственную деятельность в Арктике следует проводить с учетом важности сохранения ее хрупкой экосистемы, а также сложными климатическими условиями данного региона. Требования промышленной безопасности добывающих объектов нефтегазового комплекса в Арктике должны быть повышенными для обеспечения надлежащего уровня безопасности персонала, окружаю-