

Необходимость комплексной системы безопасности России в сфере недропользования

В.В. Смолин, заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере природопользования

В статье обосновывается необходимость создания комплексной системы безопасности (КСБ), направленной на обеспечение рационального недропользования и эффективного исследования использования морских пространств России, транспортировки углеводородов, предотвращение экологического ущерба в рамках соответствующей деятельности. Автор дает представление о концептуальных основах КСБ. По мнению автора, подготовка всего комплекса мероприятий, в том числе по обеспечению промышленной и экологической безопасности, должна быть начата уже сегодня.

Процесс истощения запасов углеводородов и общемировая тенденция перемещения поисков и разработок месторождений нефти и газа от суши к морю придает вопросу освоения месторождений континентального шельфа России, являющегося крупнейшим в мире резервом углеводородного сырья третьего тысячелетия, огромное геополитическое, оборонное и экономическое значение.

Освоение морских нефтегазовых месторождений становится одним из фундаментальных условий развития экономики России и позволит в дальнейшем занимать активную позицию на мировом рынке энергоносителей, обеспечив тем самым существенный запас прочности экономике страны.

Континентальный шельф Российской Федерации становится одним из приоритетов в развитии минерально-сырьевой базы страны.

Его перспективная площадь составляет более 4 млн кв. км, а начальные извлекаемые ресурсы — почти 100 млрд т усл. топлива (в том числе около 11 млрд т промышленных запасов).

По предварительной оценке экспертов, суммарный годовой доход федерального бюджета от всех видов финансовых поступлений за счет эксплуатации минеральных ресурсов континентального шельфа России в период с 2011 г. по 2020 г. составит 250 млрд руб.

Экспертные оценки показывают, что на основе открытых и прогнозируемых морских месторождений может быть аккумулирован значительный добычный потенциал сырья. Он позволит выйти к 2020 г. на уровень добычи, предусмотренный Энергетической стратегией России¹ и составляющий около 95 млн т нефти и около 320 млрд куб. м газа.

При этом подготовка всего комплекса мероприятий, в том числе по обеспечению промышленной и экологической безопасности, должна быть начата уже сегодня. Перспектива освоения ресурсов континентального шельфа Российской Федерации осложняется наличием следующих видов угроз.

¹ Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 1234-р.

1. Геополитические угрозы возникают в связи со сложившейся в мире ситуацией в области энергоресурсов и уникальностью геополитического положения России. К ним относятся:

- военные угрозы, источниками которых являются сокращение запасов углеводородов и военные доктрины, предусматривающие возможность пограничных конфликтов, перерастающих в локальные войны, имеющих целью контроль за использованием природных ресурсов;
- угрозы, связанные с незавершенностью решения вопросов делимитации границ и определения внешних границ континентального шельфа России.

Для снижения рисков по данным видам угроз необходимо продолжать работы по делимитации и обоснованию внешней границы континентального шельфа России и обеспечить баланс военно-морских сил на акваториях континентального шельфа России.

2. Угрозы безопасности объектов добычи и транспортировки минерально-сырьевых ресурсов — угрозы возникновения нештатных и аварийных ситуаций.

3. Угрозы негативного воздействия на природную среду как в результате аварийных ситуаций, так и в результате длительного воздействия на окружающую среду в штатном режиме функционирования объектов добычи и транспортировки минерально-сырьевых ресурсов.

Добыча и транспортировка углеводородов на шельфе являются одними из наиболее опасных видов человеческой деятельности. Даже в странах, обладающих 30–40-летним опытом этой деятельности, сохраняется вероятность аварий и катастроф на объектах обустройства морских нефтегазовых месторождений.

Сумма ущерба от подобных аварий и катастроф может достигать 300 млрд руб. и оказывать существенное влияние на экономическую стабильность страны.

Решением проблемы обеспечения должного уровня безопасности станет создание комплексной системы безопасности (КСБ) при изучении, добыче и транспортировке минерально-сырьевых ресурсов...

Анализ позиций сторон (органов государственной власти Российской Федерации, нефтегазовых компаний и населения) показал, что в наименьшей степени от последствий крупных аварий на морских нефтегазовых месторождениях защищены интересы государства. При этом осуществлять

фактическое управление действиями в чрезвычайных ситуациях, ликвидировать последствия крупных аварий и катастроф будут уполномоченные органы государственной власти за счет средств государственного бюджета.

При освоении месторождений континентального шельфа России фактический уровень промышленной и экологической безопасности может оказаться значительно ниже декларируемого. Это обусловлено следующими причинами:

- отсутствием практического опыта освоения морских месторождений на шельфе арктических морей;
- особенностями природно-климатических условий континентального шельфа России;
- необходимостью применения на российском шельфе уникальных технологий и оборудования;
- несовершенством российской нормативной правовой базы в сфере обеспечения промышленной и экологической безопасности при освоении морских месторождений.

Решением проблемы обеспечения должного уровня безопасности станет создание комплексной системы безопасности (КСБ) при изучении, добыче и транспортировке минерально-сырьевых ресурсов во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации. КСБ должна обеспечить:

- государственный контроль и надзор за экономической эффективностью и безопасностью изучения и освоения минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа России;
- минимизацию рисков возникновения нештатных и аварийных ситуаций;

- безопасное проведение разведки, добычи и транспортировки минеральных ресурсов на континентальном шельфе России в штатных режимах функционирования;
- готовность сил и средств к ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Концептуальные основы комплексной системы безопасности России

Концептуальные основы КСБ были разработаны ведущими отраслевыми предприятиями Министерства природных ресурсов и Министерства обороны Российской Федерации — ФГУП «ВНИИОкеангеология» МПР России и ФГУП ГНИНГИ Минобороны России.

Компоненты опасности, создающие предпосылки к возникновению нештатных и аварийных ситуаций и оказывающие негативное воздействие на природную среду, можно разделить на типы и группы в соответствии с источником возникновения.

Обеспечение системы государственного контроля и надзора за безопасностью при изучении, добыче и транспортировке минерально-сырьевых ресурсов и поддержание готовности сил и средств по ликвидации аварий требуют создания ведомственных

подсистем КСБ, функционирующих на основании существующего распределения зон ответственности между министерствами и ведомствами.

Каждый объект добычи и транспортировки минерально-сырьевых ресурсов должен быть обеспечен объектовыми подсистемами, демпфирующими угрозы возникновения нештатных ситуаций по всем компонентам опасности, обеспечивающими государственный контроль и надзор за безопасностью и готовность сил и средств по ликвидации аварий:

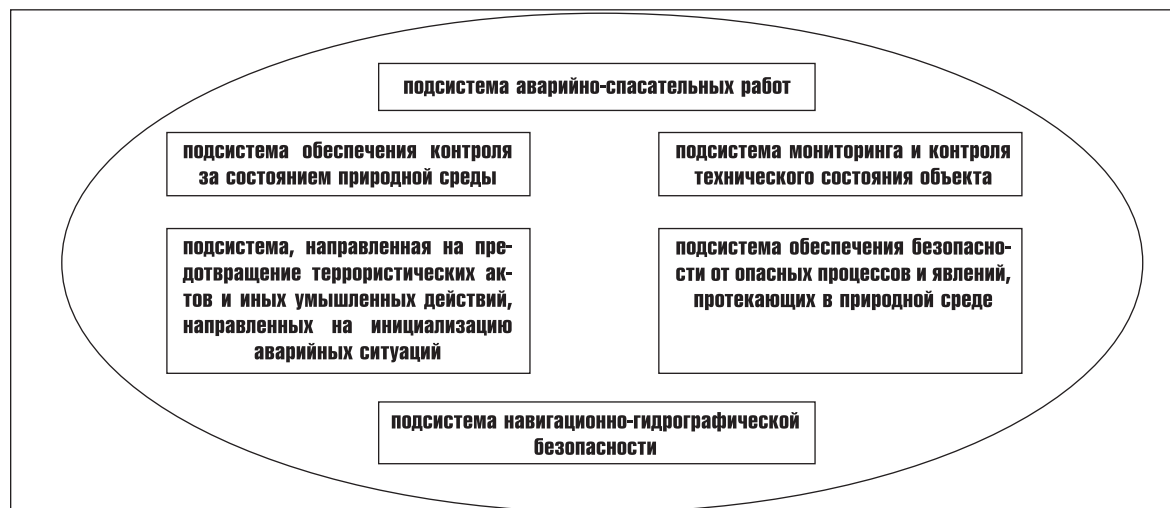
- подсистема обеспечения контроля за состоянием природной среды;
- подсистема обеспечения безопасности от воздействия опасных процессов и явлений, протекающих в природной среде;
- подсистема мониторинга и контроля технического состояния объекта;
- подсистема навигационно-гидрографической безопасности;
- подсистема, нацеленная на предотвращение террористических актов и иных умышленных действий, направленных на инициацию аварийных ситуаций;
- подсистема аварийно-спасательных работ.

Совокупность данных подсистем составляет объектовый элемент КСБ.

Рис.1. **Распределение зон ответственности ведомственных подсистем по компонентам опасностей**

- | | |
|----|---|
| 1. | подсистема МПР — координация программ развития ведомственных подсистем КСБ, контроль и надзор за воздействием на природную среду, мониторинг опасных явлений в геологической среде, контроль и мониторинг выполнения условий недро- и водопользования |
| 2. | подсистемы Минобороны и Минтранса — обеспечение безопасности в сфере экономической и военной деятельности на море, контроль и надзор в области морской транспортной деятельности |
| 3. | подсистема Ростехнадзора — контроль и надзор в области промышленной безопасности |
| 4. | подсистема Минпромэнерго — контроль и надзор в области технического регулирования и стандартизации |
| 5. | подсистема ФСБ — обеспечение экономической и антитеррористической безопасности |
| 6. | подсистема Росгидромета — мониторинг окружающей среды и опасных гидрометеорологических явлений |
| 7. | подсистема РАН — фундаментальные и прикладные исследования в сфере КСБ |

Рис. 2. Объектовый элемент КСБ



Эффективное функционирование системы безопасности требует сопряжения подсистем, составляющих объектовый элемент КСБ с государственными (ведомственными) подсистемами безопасности.

Создание информационно-аналитических центров ведомственных подсистем КСБ — ведущих отраслевых организаций позволит обеспечить:

- разработку программ создания ведомственных подсистем на единой основе;
- разработку ведомственных требований к объектовым элементам КСБ;
- создание и функционирование межведомственной информационной аналитической системы КСБ;
- взаимодействие с подсистемами объектовых элементов КСБ.

КСБ России — это совокупность функционирующих по принципу сопряжения подобных элементов объектовых и ведомственных подсистем безопасности, интегрированных в единую информационно-аналитическую систему.

КСБ практически реализуется на основании нормативно-правовых, организационных и технико-

технологических решений, обеспечивающих сквозную оценку и управление рисками на всех этапах жизненного цикла объектов.

Информационно-аналитическая система комплексной системы безопасности России

Эффективность практической реализации КСБ в значительной степени определяется функционированием информационно-аналитической системы КСБ России (ИАС КСБ), являющейся совокупностью ведомственных ИАС и объектовых подсистем.

Создание ИАС КСБ должно обеспечить информационный обмен между ведомственными системами и объектовыми подсистемами в целях осуществления государственного контроля, своевременной регистрации предпосылок развития внештатных ситуаций, моделирования их развития, а также информационной поддержки принятия управленческих решений.

Обеспечение безопасности объекта природопользования является одной из основных задач его собственника.

Задача государства — обеспечение контроля и надзора за безопасностью объекта, за эффективным функционированием объектовых систем безопасно-

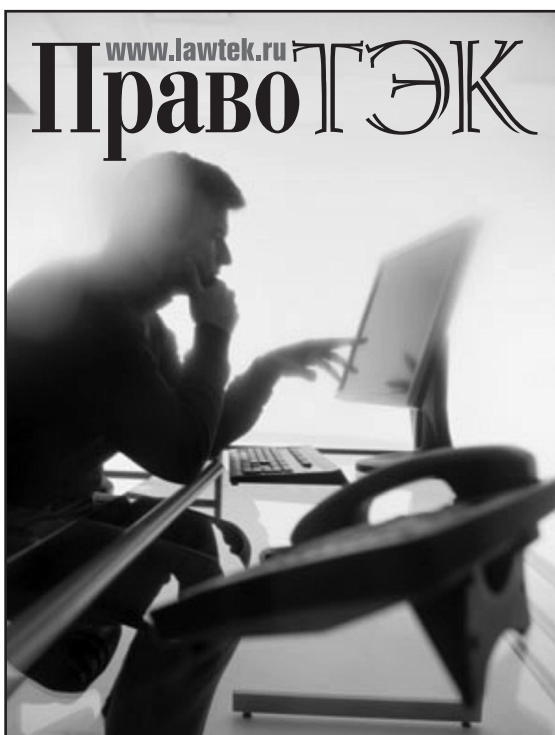
Рис. 3. Комплексная система безопасности



сти и проведение государственного мониторинга окружающей среды. Таким образом, государство не должно и не будет финансировать мероприятия по созданию объектов элементов КСБ. Приоритетом государства является определение правил их создания, взаимодействия с ведомственными подсистемами безопасности и развитие системы контроля за объектами изучения, добычи и транспортировки минерально-сырьевых ресурсов.

Решением Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации² определен порядок создания Комплексной системы безопасности России (КСБ России) при изучении, добыче и транспортировке минерально-сырьевых ресурсов во внутренних морских водах, в территориальном море и на континентальном шельфе. Функция по координации государственной политики, нормативно-правовому регулированию деятельности КСБ России и разработка программы создания ведомственной подсистемы КСБ МПР России возложена на МПР России. □

² Протокол от 28 октября 2005 г. № 3 (10).



"ПравоТЭК" – это независимый информационно-аналитический ресурс, специализирующийся на предоставлении и освещении актуальной информации о правовых процессах в области недропользования, экологии и энергетики России и других стран СНГ.

Это удобный рабочий инструмент для юристов, правоведа, аналитиков и бизнес-консультантов, чья профессиональная деятельность в большой степени связана с информационной составляющей.

Базовыми рубриками портала "ПравоТЭК" являются:

Новости: отраслевые, правовые, судебные.

Анализ и комментарии: статьи, интервью, выступления.

Практика: судебная, налоговая, а также практика министерств и ведомств.

Законодательство: мониторинг, законопроекты, нормативные и правовые акты.

Календарь: выставки, конференции, семинары, круглые столы.

Досье: назначения, персоналии, проекты, события.

Подпишитесь на **бесплатную новостную ленту** и Вы будете всегда в курсе самых важных событий отрасли!