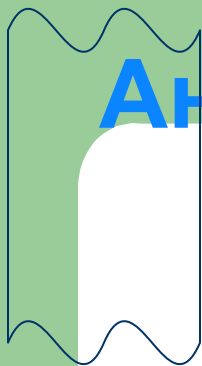


Проблемы правового регулирования в сфере осуществления проектирования разработки нефтяных месторождений

**Институт проблем экологии
и недропользования
Академии наук
Республики Татарстан**



Аннотация

- *Рассмотрены стандарты, нормы, правила, регламентирующие проектирование разработки нефтяных месторождений, практика их применения с точки зрения обеспечения рационального недропользования и обеспечения модернизации и технологического развития, выявлены проблемы правового регулирования.*
- *Предложены рекомендации по дальнейшему развитию и совершенствованию нормативно-технического регулирования в сфере проектирования, обеспечивающего рациональное недропользование .*

Значение законодательства

- В сфере права, правоотношений **определяющее значение имеют четкие понятия и определения, не допускающие многозначной трактовки.** Единый понятийный аппарат необходим не только для целей разработки нормативных правовых актов, но также имеет важное практическое значение. Эффективность регулирования деятельности по добыче полезных ископаемых во многом зависит от условий, закрепленных в лицензии и в проекте разработки месторождения.
- **Четкие определения и правила об участках недр, содержащих запасы полезных ископаемых; об участках месторождений полезных ископаемых; о ресурсах недр и их компонентах (полезных ископаемых) как объектах правоотношений,** необходимы и для эффективного управления в сфере недропользования, и для ведения государственного учета и контроля.

Значение высокоэффективного и гармонизированного законодательства

- Для решения проблем повышения эффективности разработки месторождений, находящихся в «завершающей стадии» освоения, **необходимы не только новые технологии** поиска и разведки, разработки и эксплуатации нефтяных месторождений, но и соответствующее **правовое обеспечение как хозяйственной, экономической деятельности в целом, так и инновационной компоненты.**

Нормативное обеспечение проектирования

- В соответствии со статьей 23.2 закона РФ «О недрах» разработка месторождений полезных ископаемых и пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляются в соответствии с утвержденными техническими проектами.



Нормативное обеспечение проектирования

- следует отметить отсутствие в ФЗ «О недрах» четкого определения видов пользования недрами, а также принципов регулирования отношений недропользования, основных терминов и понятий. Например, законодатель в качестве самостоятельного вида пользования недрами выделяет «разведку и добычу полезных ископаемых», не давая определение того, что следует понимать под «разведкой» и «добычей» и к какому этапу относятся проектирование разработки месторождения и разработка.

Нормативное обеспечение проектирования

- К недостаткам Закона относится и то, что для обозначения одного и того же вида недропользования законодателем используется **неединообразная терминология**. Например, добыча в ряде положений именуется разработкой месторождения (в т.ч., в ст. ст. 5,10,11 Закона); встречается **термин «освоение» месторождения** (ст.9 Закона),

Нормативное обеспечение проектирования

- Терминологическая путаница,
- нечеткость определений порождают трудности в сфере правоприменения и практической деятельности недропользователей.
- Это диктует необходимость унификации соответствующих дефиниций.

Нормативное обеспечение проектирования

- В настоящее время в этой сфере правового регулирования Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. N 118 утверждено Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами .

Нормативное обеспечение проектирования

- В пункте 12 раздела III «Основные требования к содержанию проектной документации» Постановления Правительства РФ от 3 марта 2010 г. N 118 установлены требования к проектной документации.

Нормативное обеспечение проектирования

- Основные требования по рациональному использованию и охране недр **определены также в Правилах охраны недр, утвержденных постановлением Госгортехнадзора России от 6 июня 2003 г. № 71,** которые содержат ряд требований по охране недр, в частности, при проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию объектов пользования недрами.
- **Постановление Госгортехнадзора России от 6 июня 2003 г. № 71 «Об утверждении «Правил охраны недр»// Российская газета, №118,19.06.2003**

Нормативное обеспечение проектирования

- Кроме того приняты **ГОСТ 53710-2009 «Месторождения нефтяные и газонефтяные. Правила проектирования разработки»** (утв. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 15 декабря 2009г. № 1152-ст) и другие ГОСТы,
- также действует **Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 21 марта 2007 г. N 61 "Об утверждении Методических рекомендаций по проектированию разработки нефтяных и газонефтяных месторождений"**.

Нормативное обеспечение проектирования

Некоторые положения указанного ГОСТа неполно отражают требования Постановления № 118. Например, в п.5.5. установлено, что в проектных документах обосновывают мероприятия по обеспечению установленного норматива использования попутного газа, а в Постановлении № 118, также указано требование об обосновании мероприятий по утилизации попутного газа.

Практика применения нормативных документов при осуществлении проектирования

- Как показывает анализ судебной практики допускаются в основном следующие нарушения требований:
- - отсутствие проекта промышленной разработки месторождения либо владельцем лицензии не разработан план мероприятий по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов на производственных объектах;

Практика применения нормативных документов при осуществлении проектирования

- Как показал анализ материалов судебной практики недропользователи допускают в основном следующие нарушения, приводящие к спорам с государственными органами:
- - невыполнение уровней добычи нефти, а также количественных показателей по объемам бурения и вводу скважин в установленный проектом период;
- - в проектах разработки месторождений не отражается, в частности, технологический процесс промысловой подготовки газового конденсата, комплекс технологических операций по доведению извлеченного газового конденсата до надлежащего стандарта качества;

Практика применения нормативных документов при осуществлении проектирования

- - в проектах разработки месторождений не отражается, в частности, технологический процесс промышленной подготовки газового конденсата, комплекс технологических операций по доведению извлеченного газового конденсата до надлежащего стандарта качества и др.;

Практика применения нормативных документов при осуществлении проектирования

- не вносятся своевременно изменения в технический проект разработки месторождения полезных ископаемых в связи с изменением применяемой технологии добычи полезных ископаемых.

Сравнительный анализ нормативной базы проектирования

- В Канаде при проектировании нефтегазовых объектов рассматриваются следующие вопросы:
 - - регламентные требования;
 - - землепользование, выбор трассы и доступ;
 - - наземные объектные обустройства;
 - - консультации;
 - - планы охраны окружающей среды;
 - - восстановление нарушенных земель;
 - - мониторинг;
 - - рациональное использование ресурсов.

Сравнительный анализ нормативной базы проектирования

- Канадские специалисты полагают, что в целом необходимо:
- - подходить к проектированию как к партнерству;
- - понимать, с каким количеством факторов и заинтересованных сторон придется иметь дело;
- - использовать знания обо всех ресурсах окружающей среды;
- - признавать ценность традиционных знаний об окружающей среде местного населения;
- - понимать необходимость соблюдения законов и проведения тщательных проверок ;
- - начинать действовать на раннем этапе;
- - быть в состоянии готовности к чрезвычайным ситуациям
-

Сравнительный анализ нормативной базы проектирования

- В Германии особое значение имеют так называемые постановления о горнопромышленной деятельности. Это нормативно-правовые акты, которые на основании §§ 65 – 67 ФГЗ уже в силе или при необходимости могут быть изданы как федеральным центром, так и на уровне земель.

Сравнительный анализ нормативной базы проектирования

- Предметом таких постановлений о горнопромышленной деятельности являются в основном меры по защите персонала, например предписания о характеристиках горнопромышленных сооружений и техники, а также требования, например к рекультивации территории, использовавшейся для горнопромышленных разработок.

Сравнительный анализ нормативной базы проектирования

- Многие из этих нормативно-правовых актов основываются на предписаниях европейского права. К постановлениям о горнопромышленной деятельности добавляются – как это чётко названо в п. 3 – **общепризнанные правила техники безопасности и иные инструкции по охране труда**. На этой плотной сети правил техники безопасности базируется высокий уровень безопасности в немецком горном промысле;

Сравнительный анализ нормативной базы проектирования

- Кроме этого в отдельных федеративных землях существуют горнопромышленные постановления, изданные на уровне законодательства земли, которые касаются горнопромышленных производств специфических для соответствующей земли. Например, Постановление о глубоком бурении в земле Нижняя Саксония – „Bergverordnung des Landesamts für Bergbau, Energie und Geologie für Tiefbohrungen, Untergrundspeicher und für die Gewinnung von Bodenschätzen durch Bohrungen im Land Niedersachsen (Tiefbohrverordnung – BVOT)» vom 20.06.2006 (Niedersächsisches Ministerialblatt S. 887). Это постановление содержит в 105 статьях правила о сфере действия и определении понятий (1.), касающихся общих правил (2.), буровых вышек (3.), производства буровых работ (4.), добывающих скважин (5.), и др.

рекомендации и предложения по совершенствованию нормативно-технического регулирования

- Приведенные примеры свидетельствуют о необходимости разработки единого терминологического (понятийного) аппарата в целях регулирования отношений в сфере разработки нефтяных месторождений.
- Также следует определить цели, задачи, принципы регулирования
- Основные термины и понятия, цели, принципы правового регулирования отношений в сфере проектирования разработки месторождений целесообразно закрепить непосредственно в законе «О недрах».

рекомендации и предложения по совершенствованию нормативно-технического регулирования

- Сложившееся в настоящее время нормативное правовое регулирование отношений в сфере проектирования разработки нефтяных месторождений необходимо развивать и совершенствовать с точки зрения реализации цели, задач, принципов технического регулирования и стандартизации, определенных в Законе «О техническом регулировании».
- При этом также необходимо исходить из целесообразности внедрения (коммерциализации) научно-технических результатов в сфере разработки нефтяных месторождений, применения новых технологий разработки нефтяных месторождений и обеспечения рационального недропользования, обеспечения модернизации и технологического развития компаний, осуществляющих разработку нефтяных месторождений, и гармонизации интересов государства – собственника недр - и организаций нефтяного бизнеса

рекомендации и предложения по совершенствованию нормативно-технического регулирования

- Важное значение в работе по совершенствованию нормативного регулирования, на наш взгляд, имеет модельное законодательство стран СНГ. В частности, существенное практическое значение приобретают положения модельного Кодекса о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ о рациональном недропользовании, в котором определены как общие положения о рациональном недропользовании, так и специальные требования в сфере проектирования и разработки нефтяных месторождений

рекомендации и предложения по совершенствованию нормативно-технического регулирования

- например, в главе 36 модельного Кодекса о недрах СНГ (ст.ст.220-231) установлены специальные правила в сфере проектирования и разработки месторождений нефти и газа.
- определены общие подходы в вопросах государственного регулирования разработки месторождений:
- создание и утверждение норм и правил, регламентирующих выполнение нефтяных операций;

рекомендации и предложения по совершенствованию нормативно-технического регулирования

- **обеспечение выполнения требований** государственных стандартов, норм и правил;
- **установление обязательных требований к параметрам** геофизического, бурового и иного оборудования, предназначенного для добычи;
- **проведение государственных экспертиз проектных документов**; осуществление государственного контроля за исполнением условий лицензий и условий соглашений о разделе продукции;
- **создание условий для страхования рисков** причинения ущерба окружающей природной среде, имущественных рисков и рисков причинения ущерба третьим лицам;

рекомендации и предложения по совершенствованию нормативно-технического регулирования

- установлены общие требования к разработке нефтяных, газовых, газоконденсатных, нефтегазоконденсатных месторождений;
- предусмотрена возможность проведения пробной эксплуатации залежей углеводородов (которая может проводиться на месторождениях углеводородов, разведка которых не завершена, а также на сложно построенных залежах (независимо от утверждения запасов углеводородов в таких залежах) для получения дополнительной информации о месторождениях (залежах) углеводородов);
- установлены общие положения о проектировании разработки, обустройства месторождений.

рекомендации и предложения по совершенствованию нормативно-технического регулирования

- Анализ законодательства о недрах в целом свидетельствуют о такой **устойчивой тенденции развития законодательства, как государственное регулирование отношений недропользования в целях установления высоких темпов устойчивого экономического роста государства;**
- создания потенциала для будущего развития;
- повышения уровня национальной безопасности.

рекомендации и предложения по совершенствованию нормативно-технического регулирования

Целесообразно принять во внимание наиболее важные направления, общие подходы и принципы государственного регулирования отношений в сфере недропользования:

- - регламентация отношений собственности;
- установление эффективной системы лицензирования;
- определение оптимальных правил налогообложения и таможенных пошлин;
- обеспечение рационального пользования недрами при разработке стратегически важных для государства месторождений полезных ископаемых ;
- регламентация функционирования естественных монополий, включая установление тарифов, цен.

рекомендации и предложения по совершенствованию нормативно-технического регулирования

- В целях модернизации и технологического развития в сфере проектирования разработки месторождений в рамках приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, и перечня критических технологий Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 7 июля 2011г. № 899, необходимо формировать научную и законодательную базу создания научных полигонов, инновационного проектирования, рационального недропользования.
- Собрание законодательства РФ, 11.07.2011, №28, ст. 4168

рекомендации и предложения по совершенствованию нормативно-технического регулирования

- Во всех документах необходимо учитывать требования международных стандартов, в частности, **ИСО 14001 «Системы управления окружающей средой. Требования и руководство по применению»**. Целесообразно также отрегулировать **порядок согласования деятельности хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса, связанной с хранением и захоронением производственных отходов, в том числе с повышенным содержанием природных радионуклидов**.

на уровне РТ целесообразно в сфере проектирования

- инвестиционный проект, например, «**Инновационное проектирование. Новые технологии поиска и разведки, разработки и эксплуатации нефтяных месторождений, разработки и внедрения эффективных методов увеличения нефтеотдачи, освоения месторождений тяжелой, высоковязкой нефти и природных битумов**».

A decorative graphic on the left side of the slide, consisting of a light green L-shaped block at the top and a dark blue horizontal bar below it.

Благодарю за внимание