

УДК 334.02

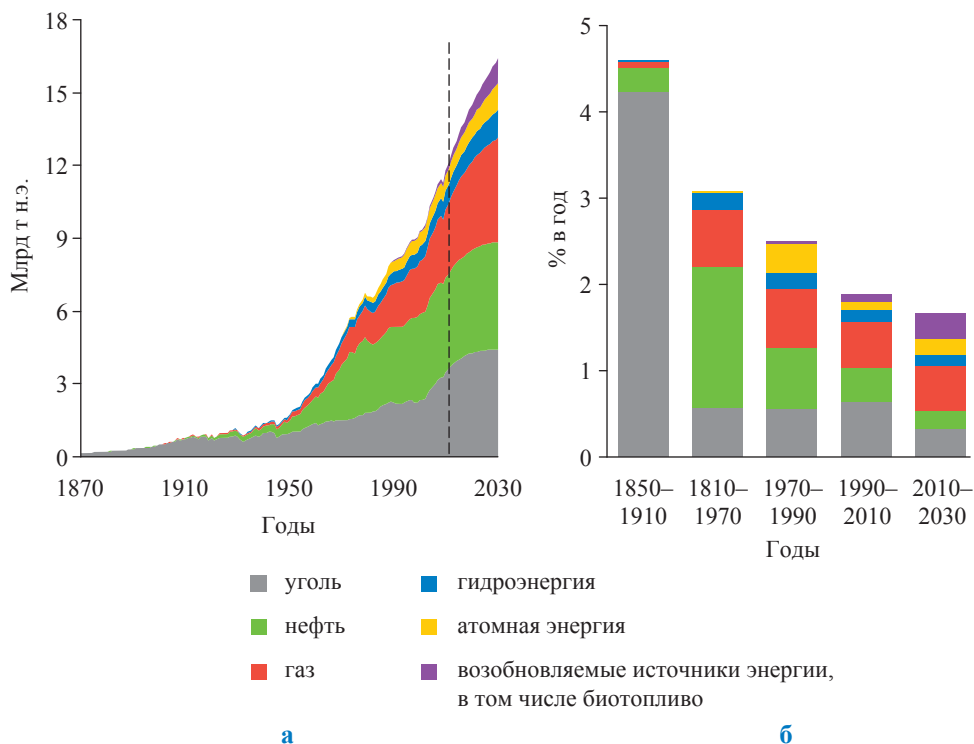
А.В. Мельник

## Институциональные системы безопасного освоения морских нефтегазовых месторождений Российской Федерации и Норвегии

**Ключевые слова:** экономическая безопасность, нефтегазовая отрасль, безопасное освоение, надзорные органы.

**Keywords:** economic security, oil-and-gas industry, environmentally friendly development, supervisory bodies.

Энергообеспечение современной мировой экономики более чем на  $\frac{3}{4}$  осуществляется за счет углеводородного сырья. Несмотря на активный поиск альтернативных источников энергии, специалисты не видят предпосылок для кардинального изменения структуры топливного баланса в ближайшей перспективе. По оценке экспертов British Petroleum, представленной на рис. 1, к 2030 г. мировое потребление энергии в коммерческих целях возрастет почти до 17 млрд т н.э. При этом доля углеводородного сырья в производимой энергии превысит 70 %, и третью часть от этого составит природный газ.



**Рис. 1. Анализ динамики в долгосрочной перспективе: потребление энергии и структура топливного баланса [1]: а – мировое потребление энергии в коммерческих целях; б – доля в общественном росте потребления энергии**

Последние три десятилетия наблюдается тренд снижения открытий легкодоступных нефтегазовых месторождений. Пик открытий нефтегазовых месторождений на суше пришелся на 60–70 гг. прошлого века. Сегодня более 80 % объема мировой добычи осуществляется из месторождений, открытых до 1973 г. [2]. На фоне мировой тенденции истощения ресурсной базы углеводородов на суше все более актуальными становятся проблемы поиска, развития и диверсификации труднодоступных

месторождений углеводородов. Тренд повышения цен на углеводородное сырье делает рентабельными проекты освоения нефтегазовых месторождений на Арктическом шельфе. При этом комплекс технических, технологических, организационных, экономических и других задач, требующих решения, и рисков, с ними связанных, при освоении нефтегазовых месторождений на Арктическом шельфе определяет качественно новый уровень сложности таких проектов. Высокие риски являются критичными даже для крупнейших нефтегазовых компаний, что обуславливает тенденцию создания международных консорциумов для распределения негативных последствий наступления рисков.

Освоение российского шельфа требует не только разработки и промышленного производства большого количества сложных технических средств (от ледостойких судов и буровых платформ до аппаратуры и приборов геофизического, навигационного и прочего назначения), но и создания прочной административно-правовой основы для осуществления указанной деятельности, включая разработку механизмов государственного управления и природоохранных требований с учетом особой уязвимости экосистем северных и дальневосточных морей России.

От нормальной работы нефтегазового комплекса и дальнейшего расширения воспроизводства в значительной мере зависит экономическая безопасность страны. Российская нефтяная и газовая промышленность, являясь форпостом отечественной экономики, не только дает рабочие места и налоговые поступления в бюджетную систему, но и является донором и законодателем требований к качеству продукции для многих высокотехнологичных отраслей промышленности, поскольку техническая безопасность объекта обеспечивается должным контролем качества на всех этапах его создания и эксплуатации.

Обеспечение безопасного освоения морских нефтегазовых месторождений Российской Федерации включает ряд аспектов – от экономической и энергетической безопасности страны до вопросов промышленной безопасности и охраны окружающей среды. Провести столь масштабное исследование рамки научной статьи не позволяют, поэтому рассмотрим обеспечение безопасного освоения морских нефтегазовых месторождений Российской Федерации в инсти-

туциональном аспекте. Под институтом в данном случае понимаются правила и механизмы, обеспечивающие их выполнение, а также нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми [3].

Основной проблемой в этой области является взаимодействие российских институтов государственного регулирования в сфере освоения морских нефтегазовых месторождений на Арктическом шельфе и добывающих компаний. Чрезвычайно полезно все это сравнить с системой государственного регулирования в Норвегии, которая является лидером в сфере освоения Арктического шельфа.

В связи с этим наиболее актуален сегодня вопрос о возможности повышения экономической привлекательности проектов освоения морских нефтегазовых месторождений на Арктическом шельфе за счет оптимизации системы российского государственного регулирования этой сферы хозяйственной деятельности не в ущерб обеспечению промышленной и экологической безопасности. Очевидно, что экономическая безопасность добывающей компании не может быть обеспечена при низкой рентабельности новых проектов на фоне истощения ресурсной базы углеводородов на суше.

Система государственного регулирования включает институты государственного контроля и надзора, обеспечивающие исполнение хозяйствующими субъектами соответствующих законоположений. При анализе автор исходит из того, что обременение бизнеса контрольно-надзорными мероприятиями государственного регулирования должно осуществляться в целях сохранения и приумножения общественного блага:

- защиты и охраны жизни и здоровья людей;
- защиты и охраны окружающей среды;
- обеспечения равных правовых условий для всех хозяйствующих субъектов;
- проведения протекционистской политики, направленной на защиту отечественных рынков сбыта.

Затраты, которые хозяйствующий субъект несет дополнительно к необходимым, могут быть обусловлены:

- избыточностью контрольно-надзорных институтов, которые возникли ситуативно, и уже работают не в целях сохранения и приумножения общественного блага, а поддерживаются обеспечивающими структурами в целях

обоснования собственной необходимости для получения государственного финансирования;

- избыточностью требований сверх достаточного уровня обеспечения технической безопасности, приводящей к удорожанию возводимых сооружений и привлекаемых технических средств;

- отсутствием четкого разграничения областей применения нормативных требований между службами, осуществляющими контрольно-надзорные функции, что приводит к затратам по обеспечению дублированных, а порой – и противоречивых требований;

- оппортунистическим поведением контрольно-надзорных органов, приводящим к увеличению времени получения согласования и коррупционной нагрузке на бизнес.

При этом все затраты, которые несет хозяйствующий субъект для обеспечения норм государственного регулирования, входят составной частью в транзакционные издержки компании. Очевидно, что повышение экономической привлекательности проектов можно

осуществить за счет сокращения этих транзакционных издержек.

Для проведения анализа используем авторскую выборку данных из доклада Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) «Совершенствование контрольно-надзорной деятельности и устранение административных барьеров в сфере промышленности» (табл. 1).

Контрольно-надзорные функции на федеральном уровне осуществляются в основном федеральными службами и агентствами в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 (с последующими изменениями и дополнениями) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с представленными в табл. 1 данными контрольно-надзорные функции в сфере освоения морских месторождений осуществляют 16 государственных служб в 11 областях деятельности.

Таблица 1

**Основные виды государственного контроля/надзора в сфере освоения морских месторождений (на основе данных РСПП [4])**

Область применения	Вид государственного контроля/надзора в сфере промышленности	Госорган, осуществляющий контроль/надзор
Фискальная политика	Контроль за уплатой взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний и расходованием денег фонда	Фонд социального страхования Российской Федерации
	Государственный контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах	ФНС России
	Государственный надзор в области таможенного дела	ФТС России
Обеспечение обороны	Государственный надзор за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов по обеспечению мобилизационной подготовки и мобилизации	Генеральный штаб Министерства обороны РФ (соответствующий военный комиссариат)
Соблюдение норм трудового законодательства	Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, всеми работодателями на территории Российской Федерации осуществляет Федеральная инспекция труда	Федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции труда
Земельные правоотношения и природопользование	Государственный земельный контроль	Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
	Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр	Органы, осуществляющие государственный геологический контроль (Росприроднадзор)

Область применения	Вид государственного контроля/надзора в сфере промышленности	Госорган, осуществляющий контроль/надзор
	Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, обеспечение соблюдения: <ul style="list-style-type: none"> <li>• требований к использованию и охране водных объектов;</li> <li>• особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохранных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения;</li> <li>• иных требований водного законодательства</li> </ul>	Водное агентство Министерства природных ресурсов РФ
	Государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования Министерства природных ресурсов РФ
	Государственный контроль и надзор по охране, воспроизводству водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также по регулированию рыболовства	Федеральное агентство по рыболовству
Экология и охрана окружающей среды	Государственный надзор за проведением работ по акцизному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды России (Росгидромет) Министерства природных ресурсов РФ
	Государственный экологический контроль на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от формы собственности	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования Министерства природных ресурсов РФ
	Государственный энергетический надзор	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
Промышленная безопасность	Государственный надзор за безопасным ведением работ в промышленности	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
Пожарная безопасность	Государственный пожарный надзор	Служба государственного пожарного надзора МЧС России
Связь, коммуникации и защита информации	Государственный надзор за обеспечением защиты сведений, составляющих государственную тайну	ФСБ РФ
	Государственный контроль в области обращения и защиты информации	Генеральная прокуратура РФ, Федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции труда
Обеспечение единства измерений	Государственный метрологический надзор	Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии
Соблюдение проектных показателей производственной деятельности предприятия	Государственный контроль соответствия параметров производства проектным показателям	Федеральной службы государственной статистики; Министерство промышленности и торговли РФ
Капитальное строительство и реконструкция	Государственный строительный надзор	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

По итогам анализа функций государственного регулирования Комитет РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров представил в приложении к докладу пред-

ложения, сгруппированные по направлениям оптимизации контрольно-надзорной деятельности (табл. 2).

Таблица 2

**Предложения РСПП по направлениям оптимизации  
контрольно-надзорной деятельности России**

Направление оптимизации контрольно-надзорной деятельности	Количество предложений
Оптимизация порядка предоставления государственных услуг, в том числе тех, за предоставление которых взимается плата	18
Устранение излишних видов контроля, дублирования надзорных и разрешительных функций со стороны государственных органов, а также саморегулируемых организаций	19
Отмена лицензируемых видов деятельности	8
Усовершенствование нормативных правовых актов и иных документов, определяющих порядок осуществления контроля/надзора (регламентов, правил, квалификационных требований и т.д.)	20

Значительное количество предложений Комитета РСПП по оптимизации контрольно-надзорной деятельности России свидетельствует, с одной стороны, о неудовлетворенности бизнеса функционированием нынешней системы государственного регулирования, а с другой – о значительных возможностях по ее реформированию с целью снижения транзакционных издержек.

Очевидно, что затраты, которые несет добывающая компания сверх уровня, достаточного для сохранения и приумножения общественного блага, снижают ее рентабельность и создают угрозу экономической безопасности компании, а следовательно, и экономической безопасности общественной системы.

Общепризнанным положительным опытом в области организации морской нефтегазодобычи на сегодняшний день обладает Норвегия. Рассмотрим подробнее систему государственного регулирования нефтегазовой отрасли Норвегии (рис. 2) и сравним ее с положением дел в России.

Норвежский парламент (Stortinget) устанавливает рамки для нефтяной деятельности страны, а Правительство (The Government) подчиняется Парламенту и обладает исполнительной властью в отношении нефтяной политики. Работа Правительства и министерств поддерживается подведомственными им директоратами и агентствами. Министерство нефти и энергетики (Ministry of Petroleum and Energy (MPE)), включающее четыре департамента, обеспечивает согласованную и интегрированную энергетическую политику, несет ответственность за управление ресурсами и за отрасль в целом. В административном подчинении у MPE находится Норвежский нефтяной директорат (The Norwegian Petroleum Directorate [5] (NPD)), который играет ключевую роль в управлении нефтегазовыми ресурсами. NPD является консультативным органом для MPE. Деятельность NPD связана с разведкой и добычей нефтегазовых месторождений на норвежском континентальном шельфе и основывается на правилах и нормах, регулирующих

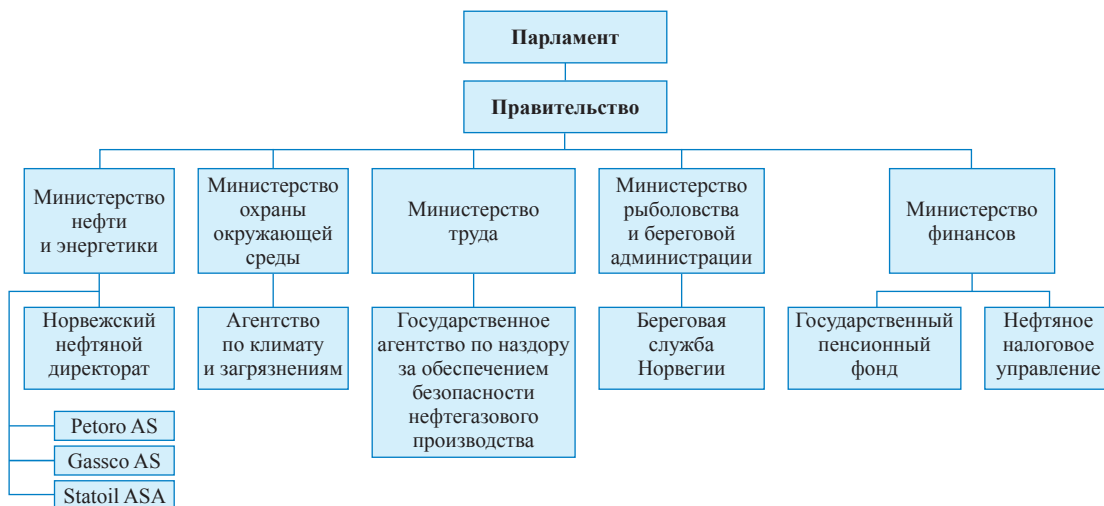


Рис. 2. Структура управления нефтегазовой отраслью в Норвегии

нефтегазовую деятельность. NPD не занимается регулированием в области охраны труда, окружающей среды и промышленной безопасности. Это направление деятельности возложено на Государственное агентство по надзору за обеспечением безопасности нефтегазового производства (Petroleum Safety Authority (PSA) [6]). В сфере охраны труда, окружающей среды и промышленной безопасности PSA взаимодействует с Государственным агентством по надзору за загрязнением и органами здравоохранения (The Climate and Pollution Agency [7] (the former SFT)) (рис. 3).

Государственное агентство по надзору за загрязнением административно подчиняется Министерству охраны окружающей среды (Ministry of the environment).

Органы здравоохранения (Health auth.) административно подчиняются Министерству труда и социальных дел (Ministry of Labour and Social Affairs).

PSA отвечает за техническую и эксплуатационную безопасность, готовность к чрезвычайным ситуациям и рабочую среду для всей нефтегазовой деятельности. Агентство охватывает все этапы отраслевой деятельности: планирование, проектирование, строительство, эксплуатацию и возможный последующий демонтаж структур и оборудования. Это направ-

ление в 2004 г. было передано от NDP вновь созданному PSA.

Область ответственности PSA охватывает контроль безопасности, готовность к чрезвычайным ситуациям и безопасность производственной среды для береговых и морских месторождений. Безопасность включает три прикладных направления:

- человеческая жизнь, здоровье и благополучие;
- экологическая среда;
- финансовые вложения и оперативное регулирование.

Министерство делегировало PSA полномочия по разработке детальных правил безопасности и производственной среды в отрасли, а также принятие конкретных решений в форме разрешений и согласований, распоряжений, исполнения штрафов, остановки операций, зачетов, устранения и т.д.

PSA уполномочено Правительством проводить проверки как самостоятельно, так и в сотрудничестве с другими регулирующими органами в области HSE. При этом проверки являются дополнением, а не заменой внутреннего контроля в отрасли. PSA обеспечивает единые требования в процессе надзора и контроля во всей нефтегазовой отрасли Норвегии.

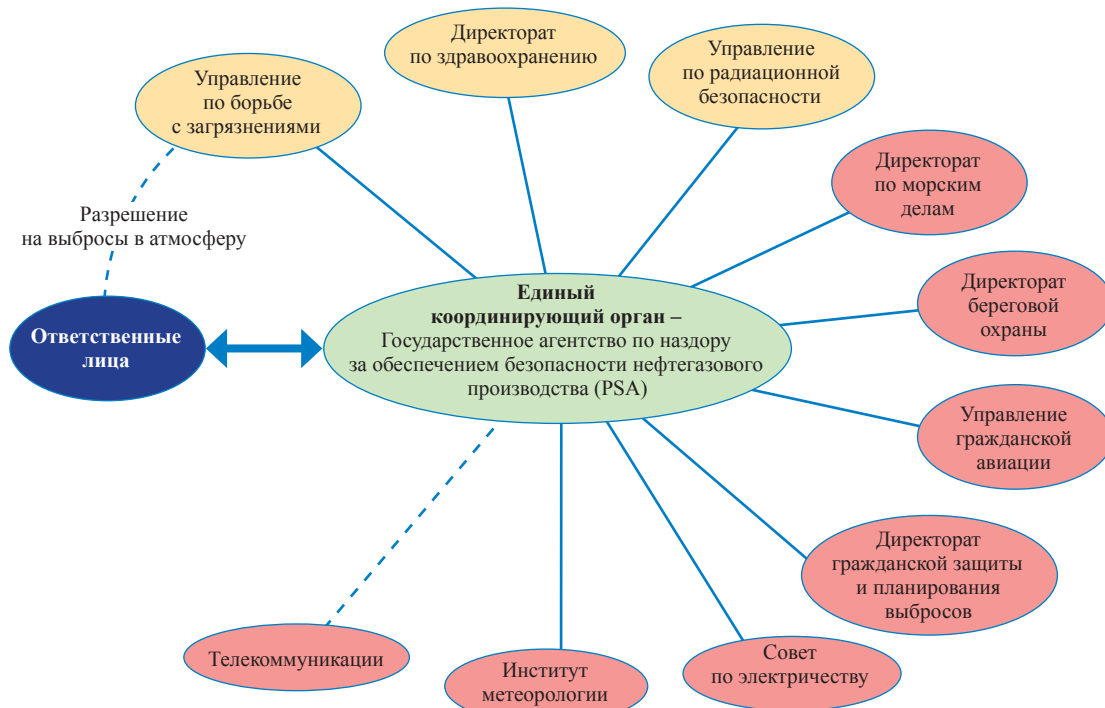


Рис. 3. Схема организации государственного контроля на морских месторождениях Норвегии

PSA обязано предоставлять информацию и давать рекомендации для организаций, работающих в отрасли, налаживать сотрудничество с другими регуляторами HSE на национальном и международном уровнях. PSA должно находить компромисс между своей ролью регулятора технологий с высоким уровнем риска и обязанностями инспектирующего органа.

Сравнение систем государственного регулирования России и Норвегии в сфере освоения морских месторождений позволяет сделать вывод о значительном потенциале российской системы в снижении транзакционных издержек добывающих компаний при работах по освоению нефтегазовых месторождений на Арктическом шельфе РФ. По мнению авторов, реформирование системы государственного регулирования России в сфере освоения морских нефтегазовых месторождений на Арктическом шельфе должно быть нацелено на сохранение и приумножение общественного блага, а также:

- устранение избыточности контрольно-надзорных институтов путем реорганизации или упразднения структур, чья деятельность направлена не на сохранение общественных благ, а на обоснование собственной необходимости для получения государственного финансирования;

- уточнение нормативных требований до уровня, достаточного для обеспечения технической безопасности при обустройстве морских нефтегазовых месторождений на Арктическом шельфе;

- четкое разграничение между государственными службами контрольно-надзорных областей деятельности. Рассмотреть целесообразность использования опыта Норвегии в создании единого координирующего органа по надзору за обеспечением безопасности нефтегазового производства;

- установление для контрольно-надзорных мероприятий четких, понятных требований и жестких сроков проведения для снижения возможностей проявления оппортунистического поведения или коррупции.

В заключение хотелось бы отметить, что на сегодняшний день у России имеются все возможности для стремительного повышения уровня экономической безопасности в обозримом будущем. И существенную роль в этом может и должно сыграть реформирование системы государственного регулирования в целях роста экономической привлекательности проектов освоения морских нефтегазовых месторождений на Арктическом шельфе.

### Список литературы

1. BP: прогноз развития мировой энергетики до 2030 г. / British Petroleum, 2011. – [http://www.bp.com/liveassets/bp\\_internet/russia/bp\\_russia\\_russian/STAGING/local\\_assets/downloads\\_pdfs/s/bp\\_energy\\_outlook\\_2030\\_rus.pdf](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/russia/bp_russia_russian/STAGING/local_assets/downloads_pdfs/s/bp_energy_outlook_2030_rus.pdf)
2. Азарова А.И. Влияние факторов развития нефтяной отрасли на ценообразование нефти / А.И. Азарова // Проблемы учета и финансов. – 2012. – № 1 (5). – С. 35–53.
3. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт // THESIS. – Т. 1. – Вып. 2.
4. Доклад Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров – <http://www.goskontrol-rspp.ru/component/content/article/15-report-of-the-committee/32-dokladtext.html>
5. The Norwegian Petroleum Directorate – <http://www.npd.no/English/Frontpage.htm>
6. Petroleum Safety Authority – <http://www.ptil.no/English/Frontpage.htm>
7. The Climate and Pollution Agency – <http://www.klif.no/english>