

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИСТРА С НАДЗОРНЫМИ ОРГАНАМИ ПРИ ПОСТРОЙКЕ ОБЪЕКТОВ ОБУСТРОЙСТВА МОРСКИХ НЕФТЕГАЗОВЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ

Авторы: Авдонкин А.С. - ФАУ «Российский морской регистр судоходства». Захаров А.Ю. - ФАУ «Российский морской регистр судоходства».

ФАУ «Российский морской регистр судоходства» (РС, РМРС, Регистр) осуществляет деятельность по классификации морских нефтегазовых сооружений на основании Кодекса торгового мореплавания (ФЗ от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ), распоряжений Правительства РФ и Устава РМРС. Общая последовательность оказания классификационных услуг остается неизменной для любых объектов технического наблюдения:

- разработка Правил классификации и постройки и других необходимых нормативных документов РС;
- одобрение проектной и рабочей документации на соответствие требованиям Правил и международных конвенций;
- сертификация материалов, изделий, оборудования и услуг;
- техническое наблюдение при постройке;
- выдача классификационных и конвенционных документов;
- периодические освидетельствования при эксплуатации, ремонте или модернизации.

Следует отметить определенную разницу в процедуре классификации плавучих буровых платформ с одной стороны, и стационарных морских сооружений (стационарные платформы и подводные трубопроводы) с другой стороны, в особенности с учетом существующего законодательства и взаимодействия с надзорными органами.

На суда для разведки и разработки минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр, т.е. на буровые суда, плавучие буровые установки (ПБУ) и морские плавучие нефтегазовые комплексы (ПНК/FPZO) распространяется Кодекс торгового мореплавания, в соответствии со ст. 24 которого они подлежат классификации российскими организациями, уполномоченными на классификацию и освидетельствование судов. Впервые РС осуществил классификацию самоподъемной плавучей буровой установки (СПБУ) «Абшерон», построенной в 1967 г., а затем в 1970-х гг. – построенные серийно СПБУ типа «Бакы» - см. рис. 1.

После принятия в 1979 г. Кодекса постройки и оборудования плавучих буровых установок ИМО



Рис. 1 СПБУ типа «Бакы»

(MODU Code) Регистром были разработаны Правила классификации и постройки плавучих буровых установок (Правила ПБУ), которые действуют в настоящее время в редакции 2023 г. и в соответствии с которыми в классе Регистра эксплуатируются 16 плавучих буровых установок. При этом состав проектной документации, подлежащей одобрению Регистром, оговаривается Правилами ПБУ, а постройка ПБУ осуществляется под техническим наблюдением РС с поставкой сертифицированных РС материалов, изделий и оборудования.

Тем не менее, буровые и технологические комплексы этих судов в соответствии с Федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности (ФНиП ПБ) «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности», утвержденными приказом Ростехнадзора от 15 декабря 2020 года № 534, являются опасными производственными объектами в соответствии с ФЗ от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опас-

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИСТРА С НАДЗОРНЫМИ ОРГАНАМИ ПРИ ПОСТРОЙКЕ ОБЪЕКТОВ ОБУСТРОЙСТВА МОРСКИХ НЕФТЕГАЗОВЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ

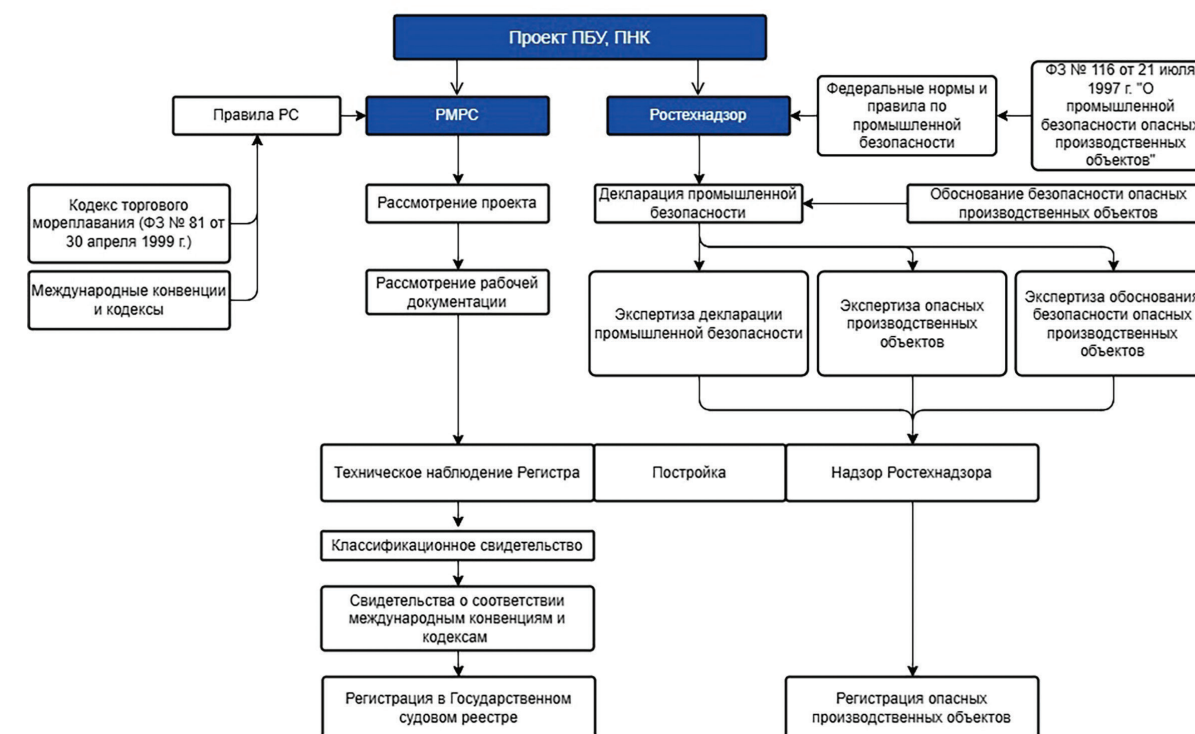


Рис. 2 Схема взаимодействия РС с надзорными органами при постройке плавучих морских сооружений

ных производственных объектов». Так, например, согласно «Требованиям к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов», утвержденными приказом Ростехнадзора от 30 ноября 2020 г. № 471, для плавучей буровой установки или бурового судна «площадка буровой установки» является опасным производственным объектом.

Таким образом, документация на буровое и технологическое оборудование ПБУ, ПНК или бурового судна, которая разрабатывается проектантом в рамках проекта, рассматриваемого РС в целях классификации, подлежит экспертизе промышленной безопасности на основании ФНиП ПБ «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности», утвержденными приказом Ростехнадзора от 20 октября 2020 года №420. Экспертиза проводится с целью определения соответствия объекта экспертизы предъявляемым к нему требованиям промышленной безопасности.

При этом проектантом разрабатывается для этих объектов декларация промышленной безопасности на основании Руководства по безопасности «Методика анализа риска аварий на опасных производственных объектах морского нефтегазового комплекса», утвержденным приказом Ростехнадзора от 10 февраля 2023 года №51, которая также подлежит экспертизе на основании указанных выше ФНиП ПБ.

При необходимости отступления от требований, установленных в федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности, разрабатывается и подлежит экспертизе с последующей

регистрацией в Ростехнадзоре соответствующее обоснование безопасности.

На стадии постройки ПБУ, ПНК или бурового судна технические устройства, применяемые на их опасных производственных объектах бурового и/или технологического комплекса, должны поставляться с документами, подтверждающими соответствие этих устройств требованиям технических регламентов.

Правила Регистра по нефтегазовому оборудованию ПНК, ПБУ и МСП (Правила НГО), разработанные с учетом нормативной базы Ростехнадзора в области промышленной безопасности, содержат требования к проектированию, изготовлению, сертификации и освидетельствованию в эксплуатации бурового и технологического оборудования. Результаты освидетельствования РС по Правилам НГО вполне могли бы приниматься во внимание при надзоре за опасными производственными объектами на ПБУ и ПНК со стороны Ростехнадзора, конечно, при достижении определенных межведомственных согласований.

На рис. 2 проиллюстрирована схема взаимодействия РС с надзорными органами при постройке плавучих морских сооружений.

Теперь остановимся на особенностях классификации РС морских стационарных платформ (МСП). Полномочия на классификацию этих объектов получены РС на основании Распоряжения Правительства РФ от 30 сентября 2000 г. №1377-р «О возложении на Российский морской регистр судоходства функций технического надзора за морскими стационарными платформами...» и Приказом Минтранса



Рис. 3 Морская стационарная платформа «Д-6»

от 09 июля 2003 г. №160 «Об утверждении Положения о классификации судов и морских стационарных платформ». При проектировании МСП на класс Российского морского регистра судоходства и под техническим наблюдением РС применяются требования Правил Регистра с учетом применимых международных кодексов и конвенций.

С другой стороны, в соответствии с ГОСТ Р 70831-2023 «Нефтяная и газовая промышленность. Сооружения нефтегазопромысловые морские стационарные. Правила проектирования и строительства» проектирование, строительство и эксплуатацию МСП следует осуществлять в соответствии с ФНИП ПБ «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности» и другими применимыми нормами в области промышленной безопасности с учетом требований ФЗ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс РФ». Таким образом, применение указанных нормативных документов означает признание МСП к опасным производственным объектам и объектам капитального строительства, состав проектной документации которых должен соответствовать «Положению о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», утвержденному Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87.

Следует отметить, что все МСП на морском шельфе РФ и российском секторе Каспийского моря (кроме МСП на шельфе о. Сахалин, построенных в рамках ФЗ от 30.12.1995 г. №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции») тем не менее проектировались и строились под техническим наблюдением РС и на класс РС. На сегодняшний день в классе Регистра эксплуатируются 15 МСП в Балтийском, Ба-

ренцевом, Печорском и Каспийском морях. На рис. 3 показана МСП «Д-6» на Кравцовском месторождении Балтийского моря, взятая в класс РС в 2004 г.

Но классификация этих объектов Регистром никоим образом не исключает осуществление надзорных функций Ростехнадзора по промышленной безопасности, как и остальных надзорных органов исполнительной власти, участвующих в той или иной мере в надзоре за объектами капитального строительства.

Данное обстоятельство приводит к тому, что проектанты, генподрядчики и заказчики постройки МСП крайне заинтересованы в четком распределении объектов надзора со стороны Ростехнадзора и объектов технического наблюдения Регистра. По инициативе заказчиков при подготовке к рассмотрению проектной документации некоторых из упомянутых выше МСП были разработаны и согласованы Перечни систем и оборудования, подлежащих надзору/техническому наблюдению со стороны Ростехнадзора и РС. Необходимо отметить, что степень взаимодействия в данных проектах была различной и ограничивалась сотрудничеством РС с региональными подразделениями Ростехнадзора.

В проекте Свода правил «Установки и сооружения на континентальном шельфе РФ и в российской части дна Каспийского моря», разработанного «Лукойл-Инжиниринг» согласно Распоряжению Правительства РФ от 07 июля 2014 № 987-р, был приведен Перечень систем и оборудования, подлежащих надзору со стороны Ростехнадзора и техническому наблюдению Российского морского регистра судоходства. Данный проект СП был рассмотрен и согласован РС в рамках работ в Техническом комитете Росстандарта ТК 023 «Нефтяная и газовая промышленность» в 2017 г. Однако, в дальнейшем разработка данного СП была прекращена.

В соответствии с Градостроительным кодексом проектная документация МСП, как и всех стационарных объектов обустройства морских нефтегазовых месторождений, подлежит рассмотрению в ФАУ «Главгосэкспертиза», для которого, как считают многие эксперты, для проектирования морских объектов обустройства не хватает российской нормативной базы. Основной задачей при рассмотрении проектной документации в Главгосэкспертизе является подтверждение соответствия проектных решений требованиям ФЗ от 30 декабря 2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Кроме того должны учитываться требования национальных стандартов и сводов правил, перечни которых утверждаются Постановлениями Правительства РФ и применение которых на обязательной основе обеспечивает соблюдение требований данного Технического регламента. В дополнение к этому в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2024 г. N 589 с 01 сентября 2024 г. в процессе государственной экспертизе допускается применение международных стандартов и стандартов организаций, получивших положительную оценку на соответствие требованиям указанного Технического регламента. Также в задачу Главгосэкспертизы входит проверка

соблюдения требований промышленной безопасности, о которых говорилось выше. Это положение закреплено в ФНИП ПБ, в которых содержится требование о том, что проектная документация опасных производственных объектов обустройства нефтяных и газовых месторождений разрабатывается на основании технических проектов разработки месторождений в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В РФ постройка МСП, как и в международной практике, осуществляется, как правило, на судостроительных предприятиях с последующей транспортировкой на точку эксплуатации посредством проведения морских операций с готовой МСП или ее сборочно-монтажными единицами: опорным блоком и верхним строением. Одобрение проектной и рабочей документации на основании Правил РС, процесс технического наблюдения при постройке и классификация МСП Регистром наиболее полно отражают специфику морских объектов, международный и отечественный опыт проектирования и постройки подобных объектов.

Следует отметить, что помимо дублирования рассмотрения проектной документации МСП как Регистром, так и Главгосэкспертизой, в процессе постройки платформы проводятся также во многом дублирующие друг друга техническое наблюдение Регистра и федеральный государственный строительный надзор со стороны Ростехнадзора. Поэтому при подготовке к постройке МСП для заказчика и подрядчика крайне желательно обладать информацией о перечне объектов технического наблюдения Регистра и федерального государственного

строительного надзора, что может быть представлено в форме, аналогичной вышеупомянутым перечням при рассмотрении проектной документации.

В настоящее время в РФ к МСП применимы требования различных ведомств, ни один федеральный закон или нормативный акт правительства не охватывает все аспекты создания и функционирования МСП. Каждое ведомство в сфере своей ответственности развивает законодательство в недостаточной координации с другими ведомствами, что приводит к противоречиям и значительно усложняет заказчикам реализацию проектов освоения российских шельфовых месторождений.

На рис. 4 показана схема взаимодействия РС при постройке стационарных морских нефтегазовых сооружений: МСП и подводных объектов обустройства морских нефтегазовых месторождений – морских подводных трубопроводов (МПТ) и подводных добычных комплексов (ПДК). Основное отличие процедуры технического наблюдения РС за МСП по сравнению с МПТ и ПДК состоит с следующим:

- наличие для классификации МСП Регистром нормативных актов (поручений) Правительства РФ, в частности Приказа Минтранса от 09 июля 2003 г. №160;
- распространение на МСП действия некоторых международных конвенций, в частности МАРПОЛ 73/78 по предотвращению загрязнения с судов, выполнение требований которых контролируются Регистром на основании поручения Правительства РФ.

Отдельные государственные органы / отдельные

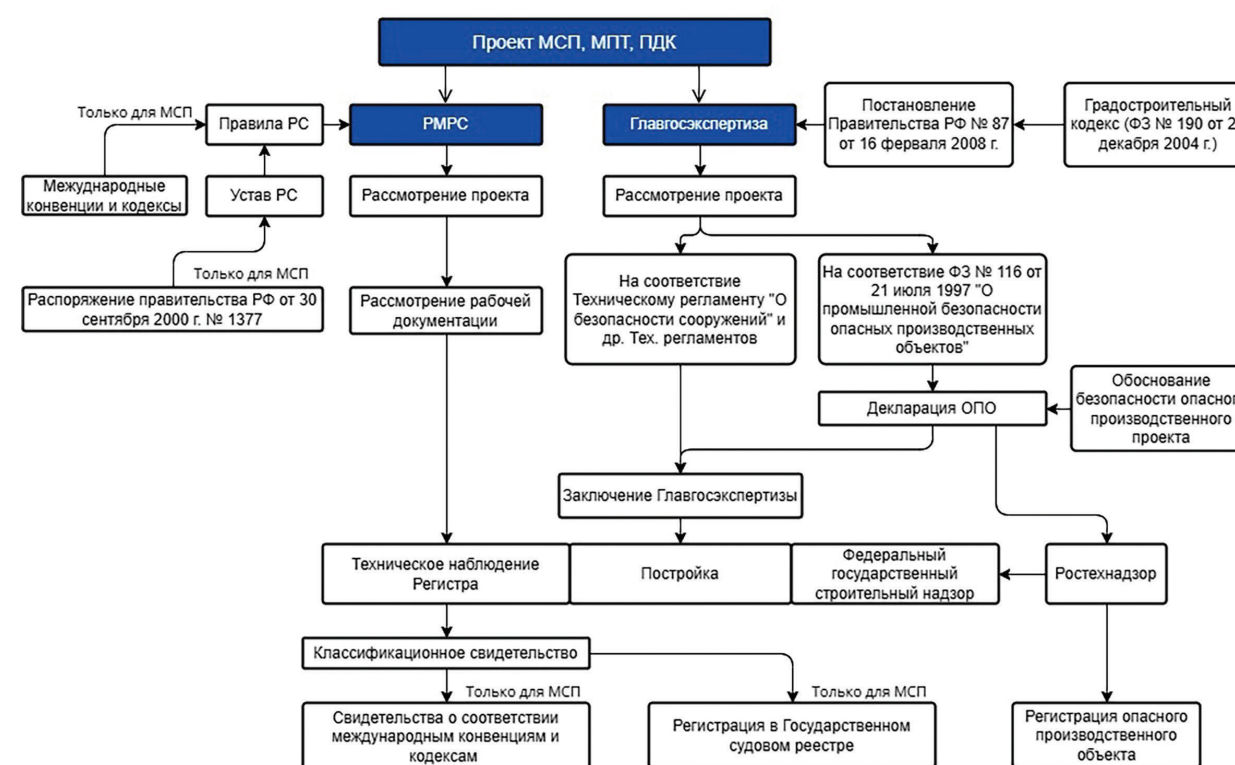


Рис. 4 Схема взаимодействия РС при постройке стационарных морских нефтегазовых сооружений

федеральные законы и изданные в их развитие нормативные правовые акты рассматривают МСП как:

- опасный производственный объект (ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 № 116-ФЗ);
- объект капитального строительства (ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30 декабря 2009 № 384-ФЗ);
- сооружение на континентальном шельфе (ФЗ «О континентальном шельфе РФ» от 30 ноября 1995 № 187-ФЗ);
- морская стационарная платформа (Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2000 № 1377-р).

При классификации Регистром право собственности на МСП, т.е. Свидетельство о праве собственности на судно оформляется капитаном порта на основании учетных данных МСП, внесенных в Государственный судовой реестр.

Вместе с тем право собственности на МСП может быть зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимость, например,



для МСП «Орлан», «Моликпак» и др., которые построены в рамках проектов Сахалин-1, Сахалин-2 и зарегистрированы как искусственные острова в Едином государственном реестре прав на недвижимость. Тем самым исключена возможность осуществления технического наблюдения РС за этими сооружениями в эксплуатации. Однако до момента их регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимость эти МСП имели класс иностранного классификационного общества ABS.

Регистрация МСП может осуществляться на основании ст. 20 ФЗ «О континентальном шельфе РФ» от 30 ноября 1995 № 187-ФЗ в соответствии с «Правилами регистрации искусственных островов, установок, сооружений, расположенных на континентальном шельфе РФ, и прав на них», которые утверждены Постановлением Правительства РФ от 25 июля 2015 № 760. Регистрация проводится Федеральной службой по надзору в сфере природопользования.

Рассмотренные выше неоднозначные требования нормативных документов к проведению экспертизы проектов, постройки, регистрации и государственному надзору за МСП, как и для всех морских нефтегазовых сооружений, становятся очевидными не только для проектантов¹, подрядчиков и нефтегазовых компаний-заказчиков², но и для юридического сообщества³ после анализа законодательства, подзаконных актов и ведомственных нормативных документов. Выводы из такого рода анализа могут быть следующие:

- морские нефтегазопромысловые объекты должны быть исключены из предмета регулирования законодательства РФ о промышленной безопасности опасных производственных объектов;
- в российском законодательстве необходимо установить особый статус морских нефтегазопромысловых сооружений в качестве особого вида «объектов гражданской морской техники» и включение этих объектов в сферу применения Кодекса торгового мореплавания и/или осуществление государственного надзора в области безопасности МНГС уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти;
- понятие «опасный производственный объект» должно относиться исключительно к «объекту капитального строительства» в соответствии с Градостроительным кодексом РФ и не распространяться на объекты МНГС, а объектами капитального строительства в свою очередь остаются только проекты и работы по сооружению скважин;
- должна быть создана специализированная государственная экспертиза проектов МНГС с формированием отдельных требований по составу проектной документации.

В качестве примеров решения указанной проблемы в Российском законодательстве в той или иной степени проработки могут быть упомянуты:

- Распоряжение Правительства РФ от 07 июля 2014 № 987-р, в рамках которого был утвержден план комплексного стимулирования освоения месторождений на континентальном шельфе РФ, в соответствии с п. 2 которого



планировалось подготовить предложения о целесообразности введения государственной экспертизы проектной документации морских судов и нефтегазовых сооружений для освоения шельфовых месторождений;

- Проект ФЗ «О морских нефтегазовых объектах и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который разработан Минэнерго в 2019 г. по инициативе ПАО «Газпром» в рамках поручения Правительства РФ № ДК-П9-7991 от 14 ноября 2018 г., зарегистрирован на федеральном портале проектов нормативных правовых документов с ID проекта 100439 (<https://regulation.gov.ru/projects#npa=100439>). В основу законопроекта положена подготовленная ПАО «Газпром» «Концепция изменения законодательства РФ в области государственного регулирования, экспертизы и надзора за производственной безопасностью морских нефтегазовых объектов при реализации проектов по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе РФ». Указанная Концепция была рассмотрена Регистром по поручению Минтранса в 2017 г. с подготовкой комментариев и предложений. Впоследствии уже на стадии публич-

ного обсуждения проекта ФЗ Регистром были подготовлены и приняты разработчиками проекта определенные дополнения и замечания, что дало возможность РС в конечном итоге согласовать проект ФЗ. В настоящее время проект ФЗ находится с 2021 г. на стадии оценки регулирующего воздействия с отрицательным заключением, которое подразумевает проведения в Правительстве РФ согласительного совещания.

- Решение Научно-практической конференции «Морская наука и техника. безопасность подводных трубопроводов и объектов» Межведомственного экспертного совета по безопасности морских подводных трубопроводов и объектов, Солнечногорск, 24 – 25 октября 2024 г. (<https://marine.org.ru/morinform/16275/>).

В заключении следует отметить, что перечисленные выше примеры решения проблемных вопросов российского законодательства в части проектирования, постройки и эксплуатации морских нефтегазовых сооружений должны все же перейти в практическую стадию, что поможет с меньшими временными затратами и более эффективно реализовывать проекты освоения нефтегазовых месторождений на морском шельфе РФ.

¹Благовидова И.Л. Проблемные вопросы в области НД и законодательства при проектировании морских объектов нефтегазовой отрасли РФ. Возможные пути решения. – Доклад на Совместном заседании секции № 6 НТС ПАО «Газпром» и секции «Освоение морских нефтегазовых месторождений» Ученого совета ООО «Газпром ВНИИГАЗ», 31 мая 2024 г.

²О совершенствовании законодательства в области безопасности морских нефтегазовых объектов. – «Газовая промышленность», 2019, Спецвыпуск №1.

³Гаврилина Е.А., Домрачев А.И. Создание морской стационарной платформы под юрисдикцией РФ. – «Neftegaz.Ru», №2, 2021.