

Информация по вопросу модернизации системы гидрометеорологического обеспечения безопасности мореплавания по Северному морскому пути

В связи с экстремальными климатическими условиями Арктической зоны Российской Федерации и с наличием тяжелых льдов в течение большей части года, безопасность и эффективность функционирования Северного морского пути (далее – СМП), как транспортной системы Арктической зоны Российской Федерации, в значительной степени зависит от полноты и качества гидрометеорологической информации, используемой при планировании и осуществлении морских операций.

Ожидаемое многократное увеличение грузопотока по акватории СМП (в 5,5 раз к 2022 году) требует безотлагательного проведения работ по модернизации автоматизированной ледово-информационной системы для Арктики (далее - система «Север»).

Отметим, что нарастающее количество судов уже приводит к дефициту ледоколов, что существенно увеличивает риски морской транспортировки грузов в Арктике, в том числе экологические. Вывоз углеводородного сырья из портов Сабетта, Новый порт, Диксон, составляющий «львиную» долю планируемого увеличения объема грузоперевозок по СМП, может оказаться невозможен, что нанесет значительный ущерб экономике.

В настоящее время в составе государственной наблюдательной сети Росгидромета в Арктической зоне Российской Федерации функционируют 143 гидрометеорологические станции всех видов и разрядов, 56 из них – труднодоступные станции.

При этом показатели работы Росгидромета в Арктической зоне следующие. В 2017 году оправдываемость предупреждений об опасных природных явлениях в Арктической зоне была не ниже 93 – 96 %, а оправдываемость авиационных прогнозов составила 94 – 96 %. Последнее следует особенно отметить, так как авиационный транспорт является основным средством передвижения населения и хозяйствующих субъектов в указанной зоне.

В целях обеспечения гидрометеорологической безопасности в Арктике, в том числе на акватории СМП, удовлетворения возрастающего спроса на гидрометеорологическую информацию в малоосвещенных районах Арктики в связи с работами по освоению и обустройству углеводородных месторождений, в государственную программу Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 (далее – Госпрограмма), включено мероприятие по модернизации и развитию

гидрометеорологической сети наблюдений за состоянием окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации.

В рамках обозначенного мероприятия запланированы:

модернизация зданий и сооружений (техническое переоснащение, возведение зданий из быстровозводимых конструкций) наблюдательных постов и гидрометеостанций, открытие новых станций;

закупка и установка на полярных станциях, расположенных в удаленных районах побережья и на островах арктических морей, автоматических станций, современных средств гидрометеорологических наблюдений, первичной обработки и передачи полученных данных, оборудования для обеспечения жизнедеятельности (дизель-генераторы, бытовые и технические приборы, транспортные средства);

приобретение и установка автоматических гидрометеорологических буев;

оснащение полярных станций и пунктов сбора данных наблюдений современными средствами связи, в том числе системами VSAT и комплексами КВ-радиостанций.

Сбор, обработка и анализ информации, в том числе спутниковых данных, а также прогноз и распространение информационной продукции (обзорные ледовые карты по Северному Ледовитому океану, метеорологические, ледовые и гидрологические прогнозы, специализированное гидрометеорологическое обеспечение морских операций на акватории СМП) осуществляются при помощи системы «Север», созданной в 80-е годы в ФГБУ «АНИИ». В нынешней ситуации представляется весьма актуальным ее пространственное распределение, построенное на принципиально новой технологической основе. Для этого необходима серьезная модернизация системы «Север» на базе новых информационных технологий.

Работы по модернизации системы «Север» также запланированы в рамках Госпрограммы.

При обеспечении навигации по СМП особое значение имеет оперативная спутниковая информация, позволяющая определять погодные условия, облачную, ледовую и геофизическую обстановку (в том числе состояние ионосферы, оказывающей значительное влияние на работу связных и навигационных систем).

Для решения этих задач требуется:

1. Выполнение соответствующих мероприятий Федеральной космической программы России на 2016-2025 годы.

2. Развитие наземной инфраструктуры сбора и обработки информации Росгидромета, включая:

– оперативную систему сбора и ретрансляции гидрометеорологических и геофизических данных со спутниковых радиотерминалов

с использованием космических аппаратов на геостационарной, высокоэллиптической и полярной орбитах;

- государственную территориально-распределенную систему космического мониторинга Росгидромета в составе Европейского, Сибирского и Дальневосточного центров сбора, приема, обработки, валидации, распространения и архивирования, а также сети автономных пунктов Росгидромета приема и обработки космической информации.

Минприроды России и Росгидромет совместно с Госкорпорацией «Роскосмос» в настоящее время прорабатывают вопросы реализации указанных задач.

Выполнение работ по модернизации системы гидрометеорологического обеспечения безопасности мореплавания по СМП запланированы к проведению в 2021-2025 годах.

Вместе с тем, Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Правительству Российской Федерации поручено разработать с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации и до 1 октября 2018 г. утвердить комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, предусматривающий обеспечение в 2024 году развития СНП и увеличения грузопотока по нему до 80 млн. тонн.

Для выполнения поставленной цели к 2024 году требуется безотлагательное проведение работ по модернизации системы гидрометеорологического обеспечения безопасности мореплавания по СМП, начиная с 2019 года, что потребует внесения соответствующих изменений в Госпрограмму.

Информация по вопросу защиты окружающей среды от загрязнений и возможных аварий в Арктической зоне Российской Федерации

Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 утверждена Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Стратегия), которая является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях. В качестве одной из основных задач в области обеспечения экологической безопасности определено внедрение инновационных и экологически чистых технологий, развитие экологически безопасных производств, а также внедрение технологий, направленных на снижение объема или массы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и сбросов загрязняющих веществ в водные объекты.

В Стратегии отмечается, что существенную опасность представляют разливы нефти и нефтепродуктов, что приводит к длительному негативному воздействию

на окружающую среду в районах добычи нефти, транспортировки, перевалки и хранения нефти и нефтепродуктов, особенно в Арктической зоне Российской Федерации.

С учетом изложенного важнейшим направлением в области обеспечения экологической безопасности являются меры по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

На реализацию мер по снижению данных рисков разливов нефти и нефтепродуктов направлены уже принятые и разрабатываемые Минприроды России нормативные акты.

Предусмотрены механизмы финансового обеспечения и государственная экологическая экспертиза документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность на континентальном шельфе, во внутренних морских водах и в территориальном море, а также обязательность наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы для осуществления любых видов хозяйственной деятельности на континентальном шельфе, во внутренних морских водах и в территориальном море.

Основные решения по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на море уже закреплены на законодательном уровне. Федеральным законом от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 187-ФЗ) и Федеральным законом от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 155-ФЗ) установлена обязанность для организаций, осуществляющих эксплуатацию, использование искусственных островов, установок, сооружений, подводных трубопроводов, проведение буровых работ при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче углеводородного сырья (далее – эксплуатирующая организация), по утверждению плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (далее – план), при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы, и его выполнению.

Эксплуатирующая организация также обязана:

создать систему наблюдений за состоянием морской среды в районе осуществления своей деятельности (в том числе систему обнаружения разливов нефти и нефтепродуктов), систему связи и оповещения о разливах нефти и нефтепродуктов, соответствующие установленным требованиям, и обеспечить функционирование таких систем;

иметь финансовое обеспечение осуществления мероприятий, предусмотренных планом;

иметь в наличии собственные аварийно-спасательные службы и (или) аварийно-спасательные формирования, силы и средства постоянной готовности, предназначенные для предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, и (или) привлекать на договорной основе указанные аварийно-спасательные службы и (или) указанные аварийно-спасательные формирования.

В реализацию Федеральных законов № 187-ФЗ и № 155-ФЗ постановлением Правительства Российской Федерации от 14.11.2014 № 1189 «Об организации предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» утверждены правила организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации.

Для сухопутных территорий аналогичное регулирование на законодательном уровне отсутствует, равно как и полномочия Правительства Российской Федерации по установлению требований в данной сфере.

В настоящее время для сухопутных территорий действует порядок, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 21.08.2000 № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов».

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2002 № 240 утверждены Правила организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации. Согласно пункту 1 указанных правил организация мероприятий производится федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями, осуществляющими разведку месторождений, добычу нефти, а также переработку, транспортировку и хранение нефти и нефтепродуктов.

Также, в целях совершенствования правового регулирования по вопросам обеспечения экологической безопасности и готовности к реагированию на возможные разливы нефти и нефтепродуктов на сухопутной территории разработаны и распоряжениями Правительства Российской Федерации от 27.01.2018 № 95-р и от 27.01.2018 № 96-р в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесены проекты федеральных законов (№ 376642-7 и № 376543-7).

Проект федерального закона № 376642-7 «О внесении изменений в статью 46 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные

законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект федерального закона № 376642-7) устанавливает:

требования к организациям, осуществляющим на сухопутной территории и акваториях поверхностных водных объектов Российской Федерации эксплуатацию объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти и продуктов ее переработки иметь и исполнять планы предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (далее – план), требования к их содержанию, а также иметь финансовое обеспечение для осуществления мероприятий, предусмотренных планом;

требования к действиям эксплуатирующих организаций при возникновении разливов нефти и нефтепродуктов;

порядок оповещения федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о факте разлива нефти и нефтепродуктов;

порядок привлечения дополнительных сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для осуществления мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов;

необходимость проведения комплексных учений по подтверждению готовности к локализации и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (до утверждения планов), в том числе на море.

Проект федерального закона № 376543-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления ответственности за нарушение требований экологической безопасности при проведении работ в сфере недропользования» (далее – проект федерального закона № 376543-7) устанавливает меры административной ответственности за правонарушения, связанные с невыполнением предусмотренных законодательством требований по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

В настоящее время ответственность за невыполнение требований по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций предусмотрена статьей 20.6 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), размер административного штрафа для юридических лиц составляет от ста до двухсот тысяч рублей.

Однако учитывая, что не все случаи разливов нефти и нефтепродуктов могут быть отнесены к чрезвычайным ситуациям, а также важную роль стимулирования принятия мер для недопущения разливов нефти и нефтепродуктов и предотвращения загрязнения компонентов окружающей среды нефтью и нефтепродуктами, предусмотрено введение в КоАП РФ норм,

усиливающих меры ответственности за нарушение требований законодательства Российской Федерации безопасности при проведении работ в сфере недропользования. При этом, размер административного штрафа для юридических лиц будет доходить до пятисот тысяч рублей, а при повторном совершении правонарушения до одного миллиона рублей.

Проект федерального закона № 376642-7 «О внесении изменений в статью 46 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 27.03.2018.

Проект федерального закона № 376543-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления ответственности за нарушение требований об экологической безопасности при проведении работ в сфере недропользования» готовится к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

Кроме того, необходимо отметить, что в целях укрепления экологической безопасности Российской Федерации проводится работа по решению комплексных задач по формированию эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, ликвидации накопленного вреда окружающей среде, реформированию системы регулирования выбросов и сбросов вредных веществ в окружающую среду, развитию наилучших доступных технологий, созданию системы безопасного обращения с отходами, сохранение объектов животного и растительного мира.

Вместе с тем планируемое расширение деятельности по разведке и разработке нефтяных и газовых месторождений на шельфе, строительству нефтяных терминалов, навигация по Северному морскому пути неизбежно повлечет существенное увеличение антропогенной нагрузки на хрупкие природные комплексы Арктики.

Морские нефтяные и газовые работы сопровождаются значительными выбросами в атмосферу, возникающими в процессе выработки электроэнергии, сжигания излишков газа, испытания скважин, утечек летучих компонентов нефтепродуктов, доставки различного рода грузов и перевозки персонала. В связи с масштабным хозяйственным освоением углеводородных ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации и увеличением объёмов транспортировки нефти по морским путям возрастает риск нефтяного загрязнения морской среды. Сброс бурового шлама, химических продуктов, промышленных, пластовых и бытовых вод может отрицательно воздействовать на флору и фауну морского дна, сокращая, прежде всего, численность редких и находящихся под угрозой исчезновения арктических животных.

Арктика – один из наиболее чувствительных к загрязнению окружающей среды регионов Российской Федерации. Многие загрязняющие природную среду вещества, попадающие в окружающую среду в более низких широтах, имеют тенденцию аккумулироваться в Арктике, которая становится поглотителем загрязняющих веществ, поступающих из других регионов мира. Важную роль в обеспечении устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации играет государственное регулирование в области охраны окружающей среды и рационального использования природно-ресурсного потенциала Арктики с применением программно-целевых методов.

В силу этого экономическому освоению регионов должны предшествовать экологические исследования, разработка и эффективная реализация программ охраны окружающей среды в Арктике.

В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву (заключена в Монтего-Бее 10.12.1982) Российская Федерация приняла, в том числе, обязательства не переносить, прямо или косвенно, загрязнения или его угрозы из одного района морской среды в другой, равно как и не трансформировать один вид загрязнения в другой, сотрудничать на региональном уровне в области защиты и сохранения морской окружающей среды с учетом характерных особенностей региона и необходимость удержания объемов добычи углеводородов на уровне, соответствующем обоснованным правилам сохранения запасов, в качестве средства сведения к минимуму воздействия на окружающую среду.

В соответствии с Морской доктриной Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации от 26.07.2015, суверенные права и юрисдикция Российской Федерации, осуществляемые в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, защиты и сохранения морской среды, а также охраны человеческой жизни на море, относятся к национальным интересам Российской Федерации и являются главной целью экологической политики Российской Федерации.

Обеспечение экологической безопасности при реализации проектов освоения ресурсов шельфа, в том числе в Арктической зоне Российской Федерации, должно осуществляться путем распределения сфер ответственности между уполномоченными органами государственной власти и компаниями-операторами нефтегазовых проектов.

Исходя из изложенного, независимо от выбранного сценария дальнейшего изучения и освоения континентального шельфа, работы на шельфе должны проводиться в условиях обеспечения максимальной экологической безопасности, с соблюдением высочайших экологических стандартов, с учетом того, что в условиях труднодоступной и характеризующейся суровыми климатическими

и ледовыми условиями Арктики ущерб от возможных аварий может быть весьма значительным.

В соответствии с пунктом 1 статьи 46 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны осуществляться в соответствии с требованиями, установленными законодательством в области охраны окружающей среды.

Таким образом, к сфере ответственности компаний – операторов нефтегазовых проектов относится проведение следующих мероприятий в области обеспечения экологической безопасности:

создание четкой системы иерархической схемы ответственности, распределения полномочий и информирования в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

обеспечение неукоснительного соблюдения соответствующих норм международного права и законодательства Российской Федерации в сфере промышленной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и охраны окружающей среды;

разработка и осуществление эффективных мер по очистке и утилизации выбросов, сбросов, отходов производства и потребления, сбора нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды, снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки;

предупреждение загрязнения окружающей среды и минимизация их последствий, включая предотвращение разливов нефти при разведке (совершенствование планирования мероприятий по предупреждению и ликвидации нефтеразливов), добыче и транспортировке, строительстве и реконструкция приемных сооружений в портах для отходов;

проведение оценки безопасности до начала работ и перед началом последующих этапов эксплуатации;

осуществление постоянного производственного экологического контроля и мониторинга с целью предотвращения загрязнения окружающей среды;

обеспечение эффективного функционирования системы контроля качества работ, а также принятие корректирующих мер в тех случаях, когда система контроля качества показывает наличие отклонения от технических условий;

проведение регулярных проверок, как собственной системы гарантии качества, так и систем гарантии качества подрядчиков в отношении проведения различных видов работ, использования технических средств и материалов, а также привлеченного персонала;

установление и поддержка системы аварийного реагирования с целью обеспечения незамедлительного и эффективного принятия необходимых мер, а также уведомления соответствующих властей (включая формирование служб промышленной безопасности, призванные оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации при разведочном и эксплуатационном бурении);

внедрение новых энерго- и ресурсоэффективных технологических решений, эффективных методов борьбы с нефтяным загрязнением морской среды в ледовых условиях (в том числе применение инновационных биотехнологий локализации и ликвидации нефтяного загрязнения и рекультивации нефтезагрязненных участков);

обеспечение постоянного научного сопровождения крупных проектов по освоению шельфа проекта на всех его стадиях – от проектирования до эксплуатации и ремонта оборудования и тесное международное сотрудничество экспертов;

интегрирование полученного опыта в спецификации, функциональные требования, стандарты и процедуры;

обучение и переподготовка персонала природоохранных и основных ресурсных служб, работников ресурсных корпораций.

Все работы могут выполняться только при условии надлежащего обеспечения и поддержки соответствующего уровня охраны труда и окружающей среды, в связи с чем оценка риска должна быть составной частью стратегии компании – оператора по управлению проектом.

Одним из основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности является повышение эффективности государственного экологического надзора, производственного экологического контроля и общественного контроля в области охраны окружающей среды.

В целях повышения эффективности государственного экологического надзора приняты нормативные правовые акты, устанавливающие обязанность использования должностными лицами органов государственного экологического надзора проверочных листов при проведении плановой проверки, критерии отнесения объектов государственного экологического надзора к определенной категории риска, а также периодичность плановых проверок в зависимости от установленной категории риска при осуществлении федерального государственного экологического надзора.

Для обеспечения государственного экологического надзора в морях и на континентальном шельфе в государственную программу «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 21.04.2014 № 366, было включено мероприятие по строительству с 2021 года для Росприроднадзора природоохранного флота, что позволит повысить эффективность осуществления государственного экологического надзора на море.