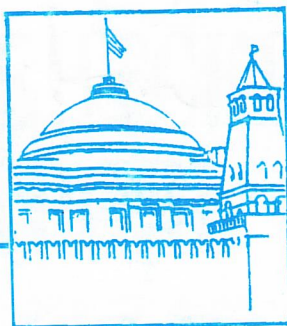


ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ



ISSN 1560-0300

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

7

2004

Издание Администрации Президента
Российской Федерации

Москва

ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

№ 7, июль 2004 г.

ИЗДАНИЕ ОСНОВАНО В ЯНВАРЕ 1994 г.
ВЫХОДИТ ЕЖЕМЕСЯЧНО

СОДЕРЖАНИЕ

Назначения в Контрольном управлении Президента Российской Федерации 3

Горизонты президентского контроля

Юбилей Казани: без проблем не обошлось. *Главное контрольное управление Президента Российской Федерации* 4

Горячие точки

Нефть и окружающая среда: возможно ли мирное сосуществование?
А. Веселов, генеральный директор Ассоциации юристов-экологов России, кандидат юридических наук 7

Анализируя ситуацию

Ввоз продовольствия — под строгий контроль. *О. Чернова, доцент Дальневосточного юридического института, кандидат юридических наук* 15

Есть мнение

Что такое "аудит эффективности"? *В. Жуков, доктор экономических наук, профессор* 24

НЕФТЬ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА: ВОЗМОЖНО ЛИ МИРНОЕ СОСУЩЕСТВОВАНИЕ?

В настоящее время в России реализуются крупные проекты по разведке и добыче нефти в Восточной Сибири, на Дальнем Востоке, в районах Крайнего Севера, а также по транспортировке нефти и газа на Кавказе, Камчатке, в Северо-Западном регионе России и в Охотском море. Правительствами стран СНГ и транснациональными корпорациями (ТНК) планируется значительное расширение работ по разведке нефти и газа, особенно на Каспии, в районе озера Байкал, на дальневосточном и арктическом шельфах. При сохранении современного уровня экологического контроля данной отрасли указанные регионы станут фактически зонами экологического бедствия, что уже отмечается на территориях нефтегазоносности Каспийского региона, Оренбуржья, Татарии, Башкирии, Ханты-Мансийского округа, Республики Коми.

Нефтегазовая отрасль является стержнем экономики. Она уже приватизирована и имеет частных владельцев, но информация о ее влиянии на природу и здоровье населения зачастую скрывается самими нефтяными компаниями. И если иные отрасли экономики имеют опыт проведения ОВОС (оценки воздействия на окружающую среду), то нефтедобыча при ее глобальном антропогенном воздействии не всегда охвачена государственным и общественным экологическим контролем.

Более того, нефтяные транснациональные корпорации стали координировать свою политику, создали общие информационные серверы и проводят ежегодные корпоративные совещания. Их политика нацелена против развития альтернативных видов энергии и перехода на менее экологически опасные виды топлива. В то же время разрабатываемые нефтеносные площади на тысячах квадратных километров имеют загрязненные поверхностные и подземные воды, почвы. Выбросы широких фракций легких углеводородов, сероводорода и меркаптанов отравляют атмосферу. Не решаются проблемы утилизации буровых растворов, тяжелых фракций нефтешламов, радиационной безопасности на нефтепромыслах, аварийности нефтепроводов и водоводов пластовой воды. На территории наиболее старых нефтяных месторождений отмечаются техногенные землетрясения. Остро стоит проблема законодательного обеспечения экологического контроля и экспертизы в сфере разведки, добычи и транспортировки нефти. Отдельные положения различных федеральных законов, а также наличие в основном только ведомственной нормативно-правовой базы не позволяют осуществлять такой контроль в комплексе. С этой целью требуется разработка федерального закона "О влиянии нефтегазового комплекса на окружающую среду".

В России нефтегазовые провинции охватывают территорию полутора десятков субъектов Федерации и вредному экологическому воздействию подвержены тысячи квадратных километров нефтеносных площадей.

И все же, несмотря на масштабность, эта проблема замалчивается. Объяснить это можно несколькими причинами. Не зря нефть называют "черным золотом". Это сырье всегда было для нашей страны источником валютных поступлений и "стержнем" экономики, поэтому правительство не очень присматривалось к "экологическим шалостям" нефтяников. Как известно, в большинстве случаев нефтегазодобывающие предприятия являются градообразующими и от них напрямую зависит состояние местных бюджетов и всей социальной политики органов власти на местах. Но о дефиците кадров и говорить нечего — в стране почти нет независимых специалистов по экологии нефтедобычи, как в природоохранных органах, науке, так и в общественных организациях.

И последнее — нефтегазодобыча на сегодняшний день полностью находится в руках частного капитала, причем разных кампаний и государство в основном утратило рычаги их координации.

К чему же приводит такое положение целой отрасли экономики?

Основной стала проблема "ползучей катастрофы" — обширного загрязнения пресных подземных и поверхностных вод нефтью и попутно извлекаемыми рассолами. Давно прошли те времена, когда нефтяной фонтан вызывал всеобщее ликование. Теперь это — чрезвычайное происшествие, но загрязненные несколько десятилетий назад водоносные горизонты даже при ликвидации источников загрязнения будут самоочищаться 150 — 200 лет. О прекращении проникновения рассолов в пресноводный комплекс и сегодня говорить не приходится.

Для извлечения нефти из нефтеносных горизонтов ныне применяются несколько методов: создание повышенного давления в продуктивном пласте с помощью закачиваемых туда попутных рассолов или газа, терморазогрев пласта, гидроразрыв пласта и другие. С точки зрения экологической опасности на первом месте стоит система поддержания пластового давления (ППД) с помощью закачиваемых в пласт отделяемых от добываемой нефти "подтоварных вод" или просто пресной воды водоемов или водотоков. К примеру, если девонский нефтеносный пласт имеет природное давление в 60—80 атмосфер, то с помощью закачки воды там создается давление в 2—3 раза большее. Поскольку вышележающие пласты, в том числе водоносные, имеют меньшее давление, закачка приводит к подъему рассолов в верхние пласты.

Кроме того, применяется и законтурное заводнение, что способствует расползанию этой зоны засоления по всей территории нефтеносности. А на территориях всех месторождений есть населенные пункты, города, у которых невозобновляемые запасы питьевых вод либо уже выведены из строя, либо неуклонно снижается качество воды. Помимо этого в каждом нефтегазодобывающем подразделении ежегодно происходят нарушения технологии и сроков их эксплуатации по причинам коррозии трубопроводов, до 3 тысяч порывов нефтепроводов и водоводов пластовой воды. Средний объем сбросов нефти и рассолов с каждого порыва — около 5 кубических метров. При этом загрязняются не только реки, озера и грунтовые воды, но и почвы. Кстати, почвы, загрязненные нефтью, самоочищаются в течение 5 лет, а залитые пластовыми рассолами — 20 лет, но повсеместное внедрение технологий по ликвидации шламовых амбаров и рекультивации загрязненных нефтью и рассолами почв ведется крайне слабо.

Очень большая и дорогостоящая проблема — ликвидация и переликвидация тысяч разведочных, параметрических, эксплуатационных нефтяных скважин, которые превращают недра в некое подобие швейцарского сыра, что является основной причиной загрязнения пресных подземных вод. К примеру, по состоянию на 1 квартал 2003 г. подлежали ликвидации 7167 скважин нефтяных компаний, включая "ЮКОС" — 2041 скважина, "Башнефть" — 2392, "ЛУКОЙЛ" — 752, "Роснефть" — 719, "Татнефть" — 518. Эти официальные цифры, как представляется, существенно занижены, поскольку не включают в себя тысяч геологических разведочных скважин и не учитывают, что расслоение цементного кольца и колонны, цемента и породы скважины начинается спустя год-полтора после начала ее эксплуатации, что не весь фонд скважин проходит геофизические исследования на заколонные перетоки, что более 10% пробуренных новых скважин уже не удовлетворяют экологическим требованиям. При этом ликвидация или переликвидация скважины стоит от 1 до 10 млн. рублей, и на эти затраты естественно нефтяники идут с большой неохотой. Вот это и приводит к ситуациям, связанным с негативным влиянием скважин на природные объекты.

Так, на Краснокамском месторождении (Пермская область) фиксировался случай излива нефтесодержащей жидкости из старой скважины, расположенной на территории курорта минеральных вод "Усть-Качка". В Самарской области около 20 скважин расположены в Бузулукском сосновом реликтовом бору, находящемся под особой охраной. На дне озера Кандры-Куль (памятник природы Башкирии) есть 7 некогда пробуренных скважин, состояние которых никто не контролирует.

Можно утверждать, что система учета таких скважин в России не организована. Министерство природных ресурсов РФ якобы занялось этой проблемой и в 2002 году даже выделило 50 млн. рублей, которых хватило всего лишь на ликвидацию 2 скважин в Республике Коми и 3 — в Тюменской области.

Почти нет практики переработки растворов, образующихся при бурении скважин, но понемногу начато внедрение циркуляционных систем и повторного использования буровых растворов. Это проводилось лишь в 2003 году при бурении на Верхтарковском месторождении (Новосибирская область).

Простейший анализ показывает, что втекающая на территорию любого нефтепромысла река всегда содержит в несколько раз меньше нефти и солей хлора, чем на выходе с территории, что однозначно говорит об источнике загрязнения и вине владельца промысла. Однако заметим, в этих случаях полностью отсутствует практика взыскания ущерба водным ресурсам и рыбным запасам и он взыскивается только в случае аварийных сбросов нефти в водоем. Крайне скудна и практика возмещения ущерба пресным подземным водам, загрязняемым как в результате аварий трубопроводов (сверху), так и вследствие межпластовых перетоков (снизу).

Попутные или сточные воды нефтепромыслов — крайне токсичные рассолы, содержание в которых нефти, тяжелых металлов, солей и прочих химических элементов (в том числе стойких синтетических поверхностно активных веществ) достигает сотен и тысяч ПДК. Экологическим контролерам необходимо знать, что если в поверхностных, грунтовых, аллювиальных или артезианских водах повышается мине-

рализация, общая жесткость, содержание хлоридов, брома, то можно сделать вывод о проникновении подземных рассолов в пресноводные горизонты и этот процесс станет необратимым, если не ликвидировать источник загрязнения.

В качестве примеров можно привести водозаборы западной зоны Республики Башкортостан, где жесткость воды водозаборов городов Октябрьский, Туймазы, Давлеканово, Бижбуляк превышает норму в 2—4 раза, минералы и хлориды — в 1,5—2 раза, отмечается превышение ПДК по бромю. По официальным данным на площади более 360 квадратных километров в этой зоне пресные воды непригодны для питья. Загрязнение водных объектов выше фоновых концентраций сохраняется на 50 месторождениях "Башнефть", за последние годы и новые месторождения занимали очаги засоления. Анализ пресных вод Туймазинского района (старейшее месторождение нефти Урало-Поволжья) выявил признаки загрязнения хлоридами и бромом всех водозаборов кроме Нуркеевского. При этом до 1970 года ни в одной пробе воды из них не отмечалось хлоридного состава. В г. Туймазы загрязнены сверх ПДК воды ведомственных водозаборов хлоридами, бромом, литием, стронцием. Отмечается постоянное превышение ПДК брома на водозаборах г. Октябрьского.

Не вызывает сомнений, что аналогичный процесс идет на всех нефтяных месторождениях региона. Так, поднимается все ближе в пресноводному комплексу реки Уфы зона засоления на территории Кушкульского месторождения, что ставит проблему водообеспечения столицы Башкортостана, поскольку к тому же отмечается рост минерализации воды Павловского водохранилища. Технология нефтедобычи почти везде одинакова, поэтому процесс засоления пресных вод характерен для Ромашкинского и других месторождений Татарстана, Самарской, Оренбургской, Пермской и других областей. Обычной картиной стали нефтяные болота Тюменской области. Жители Нижневартовска пьют воду из реки Вах, так как подземные воды давно уже загрязнены. Несмотря на водоподготовку, каждый житель города выпивает с водой в год до одного стакана нефти. Не в лучшем положении находятся Сургут, Нефтеюганск, Надым и другие города.

"Ползучая катастрофа" проявляет себя и в зоне Каспия, где сточные воды нефтепромыслов зачастую сбрасываются на землю и проблемы грифонов, радиации и выбросов сероводорода проявляют себя еще острее. Положение усугубляется замкнутостью Каспия, периодическим подтоплением промыслов. Ввиду длительной эксплуатации нефтегазовых месторождений в этом регионе вполне возможны техногенные землетрясения.

Возникла и еще одна экологическая проблема — радиоактивности нефти и пластовых вод. В процессе осуществления общественного экологического контроля Союз экологов Республики Башкортостан обнаружил несколько десятков аномальных участков с уровнем радиации по гамма-фону до 950 микрорентген в час (норма — 35) на территории Башкортостана и Татарстана. Особенно радиоактивны тяжелые фракции, осадок нефти. И до сих пор неясно, куда утилизируются сотни тонн ежегодно собирающихся в каждом нефтепарке радиоактивных осадков и слаборадиоактивных сточных вод, образующихся при пропаривании бывших в употреблении насосно-компрессорных труб. Причина радиоактивности нефти — наличие естественных радий-бариевых осадков, применение нефтяниками методов изотопной разведки пластов и др.

В последние годы актуальной стала задача ликвидации нефтесодержащих веществ под резервуарными парками. Так, под промплощадками г. Уфы, в Хакасии и других регионов на глубине 1—5 метров обнаружены линзы нефти и нефтепродуктов с небольшой долей водных примесей.

И, наконец, еще одна серьезная экологическая проблема нефтегазодобычи — сейсмоопасность старых нефтепромыслов. На сегодня имеются научные данные о постоянных техногенных землетрясениях на территории Ханты-Мансийского автономного округа, на Ромашкинском месторождении в Татарии, на Дальнем Востоке, других нефтегазовых регионах России и мира. При подземных работах, как правило, нарушается тысячелетиями складывавшаяся система геологических и гидрологических комплексов. Бурением скважин, системой поддержания пластового давления, заменой выкачанной нефти газом, подземными взрывами неизбежно повреждаются гидро- и газонепроницаемость отдельных свит пород, появляются грифоны, просадки и оползни грунта, или происходят спровоцированные землетрясения.

Причины вредного влияния отрасли на окружающую среду:

- неадекватность требованиям экологической безопасности применяемых технологий добычи и транспортировки нефти;
- низкий процент финансовых вложений в развитие научных разработок и их осуществление;
- крайне недостаточное материальное оснащение и обновление основных фондов;
- низкая экологическая культура производства;
- изоляция отрасли от государства и общества.

Можно привести много примеров, когда в существующих технологиях отсутствуют решения по надежной герметизации технологических процессов, хотя проекты всегда предусматривают полную герметичность системы нефтесбора и ППД.

При бурении скважин отрываются земляные амбары, в которых скапливаются шлам, соленые воды и нефть (после освоения скважин). По результатам исследований в Татарии при бурении одной скважины в грунт просачивается в среднем около 500 кубометров соленой воды (с общей минерализацией 20 г/л) и глубина фильтрации достигает 70—80 м. При этом подземные воды засоляются до 9—11 г/л. В атмосферу выпускается около 400—600 кубометров газа, в землю закапывается 20—60 тонн нефти после освоения скважины. Всего ежегодно при бурении образуется 148 тыс. тонн шлама (выбуренная порода), 233 тыс. кубометров водонефтяной эмульсии и 257 тыс. кубометров глинистого раствора, требующих регенерации. Проблема их утилизации и переработки решается крайне медленно.

Как известно, имеется технология безамбарного бурения, разрабатываются новые методы гидроизоляции земляных амбаров и т.д. Однако все они еще не нашли широкого практического применения, так как не решены вопросы обезвреживания и утилизации отходов бурения. Хотя есть технологии повторного использования буровых растворов при бурении скважин, использования их в строительстве при отсыпке оснований дорог и иных объектов и т.д.

При ремонтных работах и при эксплуатации скважин нефть, соленые воды и химические реагенты (используемые для повышения нефтеотдачи пластов, а также ингибиторы коррозии и солеотложения,

деэмульгаторы при порывах трубопроводов) также разливаются вокруг скважин, собираются опять же в земляные амбары и закапываются. При этом захороняются 252 тыс. кубометров соленой воды, 5 тыс. — механических примесей, в атмосферу выпускается 2 млн. кубометров попутного нефтяного газа, теряется глинистый раствор и его реагенты.

Повсеместно наблюдается недостаточное материально-техническое обеспечение нефтедобычи.

Как установлено исследованиями, обычная стальная труба из-за высокой агрессивности попутных соленых нефтяных вод выдерживает не более 3 лет, но нормативный срок эксплуатации не установлен, и принято придерживаться 30-летнего пользования, затем начинаются порывы трубопроводов. Примерно через 3 года выходят из строя насосы на КНС, перекачивающие соленую воду. Всего по объединению "Татнефть" при общей протяженности нефтепроводов более 30 тыс. км происходит до 7 тыс. порывов в год. При этом потери обводненной нефти составляют около 88 тыс. кубов, а площадь ежегодно загрязненных нефтью земель достигает более 60 га. Общая протяженность водоводов составляет 11,3 тыс. км, из них 6,9 тыс. км несут соленую воду. Количество порывов достигает 6,5 тыс. в год. При этом изливаются рассолы с минерализацией 100—120 г/л, которые уничтожают растительность и образуют солончаки. В этих условиях установленные нормы амортизационных отчислений в размере 8% в год являются абсолютно недостаточными, заниженными в 2—3 раза.

Особую опасность вызывают крупные аварии на магистральных нефтепроводах, связанных с попаданием в водные объекты. Так, на магистрали "Туймазы-Омск-Новосибирск" за последние 8 лет только на территории Башкирии произошло 3 крупных аварийных порыва с залповым загрязнением реки Белая и ее притоков.

У нефтедобывающих предприятий нет сил и средств на своевременную замену выходящих из строя нефтепромысловых коммуникаций. В Татарии из находящегося в эксплуатации оборудования 60—70% изношено и требует немедленной замены. Ежегодные заявки на трубы, резервуары, насосы, задвижки, фонтанную арматуру в антикоррозионном исполнении выполняются не более чем на 15—20%. При существующих темпах для замены изношенного оборудования потребуется не менее 20 лет, а за это время все остальное оборудование станет непригодным к эксплуатации.

При испытании скважин нефтяники редко укладываются в расчетный объем сжигания нефти с остатками бурового раствора и, как правило, нефтегазовая смесь горит еще несколько дней. Подъездные пути к буровым площадкам впоследствии размываются осадками и тальми водами, сами площадки буровых после ландшафтной планировки не проходят этап биологической рекультивации и затем подвергаются водной эрозии. Часто смонтированные или уже отбуренные буровые стоят без надлежащего присмотра, что приводит к размыванию площадки и природоохранных сооружений (канал, обваловок амбаров, емкостей с ГСМ, мест хранения химреагентов).

Законодательство должно установить как единый субъект воздействия на окружающую среду именно нефтегазовое месторождение, рассматривать его как самостоятельный технологический комплекс и предусматривать следующие стадии: предпроектную, проектную, стадию строительства, стадию разработки, стадию ликвидации (консер-

вазии). Однако действующие строительные нормы и правила не содержат такого жесткого требования, как и экологическое законодательство.

Процесс добычи нефти и газа разделяется на вполне самостоятельные технологические этапы: сейсморазведка, геологическое разведочное бурение, разведочное глубокое бурение, эксплуатационное бурение, освоение скважин, обустройство и эксплуатация (зачастую по этапам). **То есть единое проектирование разведки и добычи нефти, включая ликвидацию скважин, не производится, а значит, и невозможно комплексно провести оценку воздействия процесса на окружающую среду, определить в полном объеме экологический ущерб и разработать план природоохранных и восстановительных мероприятий.** Эту проблему нужно решать в первую очередь. Кроме того, требуется разработка или пересмотр специальных методик оценки ущерба, наносимого на всех стадиях добычи нефти и газа природным сферам и природным комплексам.

Вторая серьезная правовая проблема — размытость процедуры лицензирования в плане ответственности недропользователя.

Лицензия, а также приложение — горный отвод, являются документами, удостоверяющими право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных условий. Эти условия указываются в лицензионных соглашениях (или соглашениях о разделе продукции), которые должны содержать в числе прочего и природоохранные требования. Проблема в том, что эти требования носят декларативный характер и отсутствует механизм ответственности недропользователя за невыполнение этих условий. Хотя законодательство и содержит требование аннулирования или приостановки действия лицензии, не решен вопрос об условиях возмещения материального ущерба. Месторождение нельзя быстро "выключить" из эксплуатации, нужна специальная консервационная или ликвидационная технологическая процедура, требующая достаточно длительного срока. Видимо, в таких случаях более целесообразны финансовые санкции к недропользователю и установление технологически обоснованного срока для реализации безопасных ликвидационных процедур.

Третья основная проблема — повсеместное фактическое отсутствие "ликвидационного" денежного фонда для месторождений, находящихся в поздней стадии эксплуатации. Федеральный закон должен закрепить эту обязанность недропользователя и предусмотреть механизм контроля и ответственности за целевое расходование данного фонда, иначе старые выработанные месторождения будут просто брошены вместе с сотнями дефектных, требующих ликвидации скважин, шламовыми амбарами, аварийными трубопроводами, загрязненными водными объектами и выведенными из сельхозоборота землями.

И четвертая крайне важная проблема — это организация эффективного, квалифицированного экологического и геологического контроля деятельности компаний, а также общего государственного контроля процедуры лицензирования (или концессии) недропользования. Нужен специальный федеральный закон, который позволит превратить в систему сотни нормативно-правовых актов, действующих в этой сфере, а также федеральная программа по обеспечению экологической безопасности нефтегазового комплекса страны.

Таким образом, все резче обозначаются экологические проблемы нефтегазодобывающей отрасли при почти полном отсутствии результативного природоохранного контроля. Специалистам достоверно известно, что нефтегазодобыча изначально не может быть экологически безопасной и уровень развития науки не может сегодня решить основные экологические проблемы отрасли. Поэтому нужно четко представлять, что финансовые вливания в региональный бюджет будут только на первых стадиях освоения месторождения, что первая буровая скважина, подтвердившая наличие рентабельно извлекаемых запасов нефти, означает начало масштабной, зачастую хищнической эксплуатации месторождения, приводящей к экологической катастрофе.

При такой тенденции важно уяснить, что частные нефтегазодобывающие компании создаются и исчезают, приходят и уходят, а созданные ими экологические проблемы будут усугубляться десятки лет и их решение в перспективе ляжет на плечи местного населения и местного бюджета тяжким финансовым бременем.

Указанное не означает отказа от добычи нефти и газа. Просто нужно быть хозяином на своей земле и вместе с бурением новых скважин добиваться интенсификации деятельности на имеющихся скважинах, вкладывать деньги в разработку более безопасных методов добычи, в решение экологических проблем, установить общественно-государственный контроль итогов деятельности и сверхдоходов отрасли, направить их на санацию нефтепромыслов, запретить разведку на нефть в пределах уникальных природных комплексов, помочь нефтяникам создать эффективную систему внутреннего экологического аудита и менеджмента.

А. ВЕСЕЛОВ,
генеральный директор Ассоциации юристов-экологов России,
кандидат юридических наук