

# ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО И ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА

*В.Б. Агафонов\**

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ НЕДРАМИ

**Ключевые слова:** *окружающая среда, государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг), экологическая безопасность, аварийный разлив нефти, промышленная безопасность*

### ***V.B. Agafonov. Actual Legal Problems of Preservation of the Environment and Maintenance of Ecological Safety at Using Subsoil***

*Article contains the analysis of the legislation of the Russian Federation establishing ecological legal requirements to realization of economic activities by the enterprises of a fuel and energy complex by which results the basic legal problems in the field of preservation of the environment and maintenance of ecological safety at using bowels come to light.*

*Standard legal certificates of the federal legislation, and also the legislation of subjects of the Russian preservation of the environment in sphere and maintenance of ecological safety at using bowels are investigated, the basic legal blanks and collisions in the given sphere come to light, the practical recommendations directed on increase of efficiency of the government in sphere of preservation of the environment and maintenance of ecological safety at using by bowels, including concerning perfection of the mechanism of differentiation of powers between federal public authorities, public authorities of subjects of the Russian Federation, local governments, formations of effective system of the state ecological supervision in the Russian Federation are formulated at using bowels, Search of an optimum combination of administrative and economic methods of state regulation in the field of preservation of the environment and maintenance of ecological safety at using bowels, perfection of system of information support in sphere of preservation of the environment and ecological safety at using bowels, perfection of the mechanism of attraction of the enterprises of a fuel and energy complex to legal responsibility for environmental contamination at using bowels, and also perfection of the mechanism of compensation of the harm caused to environment at using by bowels.*

---

\* Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры экологического и природоресурсного права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [Vagafonoff@mail.ru]

Статья подготовлена в ходе выполнения поисковой научно-исследовательской работы в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы.

Проблема загрязнения окружающей среды объектами нефтегазового комплекса ежегодно отмечается в числе приоритетных в государственных докладах о состоянии окружающей среды Российской Федерации. Так, по данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации за 2009 год»<sup>1</sup>, степень вклада предприятий топливно-энергетического комплекса в загрязнение атмосферного воздуха и водных ресурсов по Российской Федерации составляет более 30,3 %, в суммарный объем образования отходов производства и потребления – более 70,1 %.

В Энергетической стратегии России на период до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р<sup>2</sup>, отмечалось, что российский энергетический сектор является одним из основных источников загрязнения окружающей среды, на его долю приходится более 50 % выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и более 20 % сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водоемы, а также более 70 % суммарной эмиссии парниковых газов в Российской Федерации.

Современное законодательство в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности представлено большим количеством нормативных правовых и инструктивно-методических актов, регулирующих отдельные вопросы охраны окружающей среды при пользовании недрами, в частности, специальные требования в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами содержатся в Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», кроме того, отдельные требования охраны отдельных компонентов окружающей среды при пользовании недрами установлены рядом иных нормативных правовых актов федерального законодательства, в частности, Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Земельным кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и т.д., однако данные требования в большинстве случаев являются общими, декларативными и неконкретизированными с учетом специфики пользования недр.

Установленные Законом Российской Федерации «О недрах» требования к пользованию недрами, а также права и обязанности субъектов горных правоотношений также закреплены без должного учета экологических требований. Кроме того, отмечаются определенные несоответствия норм Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», а также

<sup>1</sup> <http://www.mnr.gov.ru/>

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

иных нормативных правовых актов природоохранного законодательства, с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» в части законодательной регламентации требований по охране окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами.

В целом проведенный анализ федерального законодательства позволил выявить следующие правовые проблемы в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами:

1. Требуется совершенствования система государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) в сфере недропользования по вопросам взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок участия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сборе, хранении, аналитической обработке и формировании государственных информационных ресурсов о состоянии окружающей среды и использовании природных ресурсов.

2. Требуется совершенствования механизм привлечения пользователей недр к юридической ответственности за экологические правонарушения.

Как показывает анализ материалов дел, рассмотренных кассационными инстанциями арбитражных судов федеральных округов, ситуация в области исполнения законодательства об охране окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в 2011 г. существенно ухудшилась, а нарушения законодательства об охране окружающей среды со стороны природопользователей приобрели фактически массовый характер, при этом подавляющую часть нарушений природоохранного законодательства составили несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов, отсутствие положительных заключений экологической экспертизы и иных видов экспертиз, невыполнение требований законодательства об охране атмосферного воздуха, о рекультивации земель, незаконная деятельность в сфере обращения с отходами производства и потребления, аварийные ситуации, связанные с разливами нефти и т.д.

Кроме того, отмечается неудовлетворительное выполнение уполномоченными федеральными органами исполнительной власти возложенных на них надзорных функций, так как уполномоченные должностные лица, осуществляющие государственный экологический надзор, в ряде случаев допускают нарушения норм процессуального права и принимают в связи с этим необоснованные процессуальные решения при привлечении природопользователей к юридической ответственности, в результате чего данные решения впоследствии успешно оспариваются, и субъекты хозяйственной и иной деятельности фактически не несут никакой ответственности за причиненный вред окружающей среде.

3. Требуется неотложного решения проблема обеспечения безопасного использования и охраны ликвидированных и законсервированных скважин. Действую-

щее законодательство о недрах фактически не регламентирует вопросы использования и охраны ликвидированных и законсервированных скважин, поскольку в Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» не содержится норм, закрепляющих субъектов, которые должны нести ответственность за сохранность буровых скважин и горных выработок нераспределенного фонда недр после завершения процедуры консервации при прекращении права пользования участком недр, отсутствует комплексная, актуальная, официальная информация об общем количестве и состоянии ликвидированных и законсервированных скважин, пробуренных на территории Российской Федерации, континентальном шельфе и исключительной экономической зоне Российской Федерации. Помимо этого, актуальна проблема обеспечения сокращения бездействующего фонда скважин путем вовлечения бездействующих скважин в промышленную эксплуатацию. В настоящее время согласно нормативно установленным требованиям бездействующий фонд скважин может составлять не более 10 % от эксплуатационного фонда, однако по состоянию на 2008 г. объем бездействующих эксплуатационных скважин составляет около 15 % от общего числа скважин.

4. Не решена проблема утилизации нефтяного попутного газа. Несмотря на принятие Постановления Правительства Российской Федерации от 8 января 2009 г. № 7 «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках»<sup>3</sup>, установившего целевой показатель сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках на 2012 г. и последующие годы в размере не более 5 % от объема добытого попутного нефтяного газа, почти половина крупнейших предприятий не перешагнули даже планку в 70 %. Аналогичная ситуация отмечается также и с учетом попутного нефтяного газа.

5. Требуется совершенствование законодательства в области обеспечения экологического страхования при осуществлении деятельности, связанной с использованием недр.

В настоящее время обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта, связанного с использованием недрами, предусматривается только в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», при этом действующее экологическое и горное законодательство не устанавливают четких требований к порядку проведения обязательного экологического страхования, а требований, установленных Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», явно недостаточно для комплексного регулирования данных правоотношений, так же, как и размера страховой суммы возмещения в случае причинения вреда окружающей среде или здоровью людей в случае аварии на опасном производственном объекте, связанном с использованием недрами.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 3. Ст. 407.

6. Требуется совершенствование законодательства в области обеспечения экологической безопасности при эксплуатации объектов магистрального трубопроводного транспорта.

Эколого-правовые проблемы транспортировки углеводородного сырья представляются чрезвычайно важными ввиду того, что системы магистрального трубопроводного транспорта нефти и газа являются важнейшими составляющими федеральных энергетических систем, ключевым звеном топливно-энергетического комплекса и фактором стабильности и экономического роста в России. Указанные системы обеспечивают жизненно важные для страны валютные поступления, позволяют осуществлять государственное регулирование внутреннего нефтегазового рынка и экспорта углеводородного сырья, вместе с тем в настоящее время должного внимания эколого-правовому регулированию вопросов, связанных с магистральным трубопроводным транспортом, не уделяется.

На наш взгляд, наличие правовых проблем в данной сфере объясняется отсутствием комплексного федерального закона, в котором бы определялся понятийный аппарат (в частности, такие понятия, как «магистральный трубопроводный транспорт», «транзит», «магистральные нефте- и нефтепродуктопроводы» и т.д.), требования к экологической безопасности объектов магистрального трубопроводного транспорта, порядок организации ликвидации последствий аварийных ситуаций на магистральных трубопроводах, порядок возмещения потерь нефти и нефтепродуктов, происшедших в результате аварий, затрат на их ликвидацию, а также правовой статус и режим деятельности хозяйствующих субъектов, эксплуатирующих объекты магистрального трубопроводного транспорта.

7. Требуется совершенствование законодательства в области обеспечения предотвращения и ликвидации последствий аварийных разливов нефти. Существующая в стране нормативно-правовая база по вопросам предотвращения, реагирования и компенсации ущерба окружающей среде в связи с аварийными разливами нефти не в состоянии обеспечить должную эффективность в этом приоритетном природоохранном направлении. Действующие постановления Правительства РФ от 21 августа 2000 г. № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов»<sup>4</sup> и от 15 апреля 2002 г. № 240 «О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации»<sup>5</sup> существенно устарели, практика применения данных нормативных актов выявила определенные недостатки правового регулирования отношений, вследствие чего положения вышеназванных нормативных правовых актов требуют концептуального пересмотра. Кроме того, целесообразна разработка Федерального закона «О предотвращении аварийных разливов нефти».

8. Требуется совершенствование законодательства в области осуществления государственного надзора в области охраны окружающей среды в части

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 35. Ст. 3582.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 16. Ст. 1569.

устранения внутренней конкуренции объектов, подлежащих государственному экологическому надзору, содержащихся в Перечне объектов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 285<sup>6</sup>, а также утверждения списка конкретных объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, как и списка конкретных объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих «региональному» государственному экологическому надзору, утверждение которого отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации, что позволило бы четко определить сферу полномочий в области осуществления государственного надзора в области охраны окружающей среды (государственного экологического надзора) уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

9. Требуется совершенствования механизм возмещения вреда, причиненного окружающей среде при пользовании недрами.

В соответствии с ч. 2 ст. 51 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»<sup>7</sup> вред, причиненный государству в результате деятельности пользователя недр, виновного в выборочной отработке богатых участков месторождений полезных ископаемых, а также иных действиях, которые привели к порче месторождения или созданию условий, частично или полностью исключающих возможность дальнейшего пользования недрами, подлежит возмещению за счет собственных средств пользователя недр.

В соответствии с ч. 4 ст. 51 Закона Российской Федерации «О недрах» размер вреда определяется федеральным органом управления государственным фондом недр, однако порядок определения размера вреда данным законом не устанавливается, кроме того, единая методика возмещения такого вреда в законодательстве о недрах также отсутствует.

Из нормативных правовых актов, частично регулирующих данные отношения, необходимо выделить лишь приказ Государственного комитета по экологии Российской Федерации от 11 февраля 1998 г. № 81 «Об утверждении Методики исчисления размера ущерба от загрязнения подземных вод»<sup>8</sup> (которое официально не было опубликовано, вследствие чего требования, установленные в данной Методике, носят во многом рекомендательный характер), а также распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 августа 1998 г. № 1214-р «О возмещении убытков, причиненных в результате самовольного пользования недрами»<sup>9</sup> (которое также носит декларативный характер, поскольку в распоряжении указывается лишь, что при выявлении юридических и физических лиц, осуществляющих пользование недрами без лицензии, вы-

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 14. Ст. 1668.

<sup>7</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992, № 16. Ст. 834; Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>8</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4535.

даваемой в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах, МПР России и МЧС России с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо применять в установленном порядке с участием правоохранительных органов и судов предусмотренные законодательством Российской Федерации меры, в том числе по обеспечению взносов в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты в целях возмещения убытков, причиненных государству в результате самовольного пользования недрами, при этом при определении размеров убытков, причиненных государству в результате самовольного пользования недрами, исходить из ставки налога на добычу полезных ископаемых).

Для решения данных проблем представляется целесообразным внести изменения в Закон Российской Федерации «О недрах» в части его экологизации, включения в него как общих требований по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, содержащихся в экологическом законодательстве, так и специальных требований, включающих в том числе меры по охране иных компонентов окружающей среды при пользовании недрами.

Альтернативным вариантом является закрепление требований по охране отдельных компонентов окружающей среды при пользовании недрами в специальных подзаконных нормативных правовых актах природоресурсного законодательства. В качестве положительного примера правового регулирования данных отношений следует назвать приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 24 апреля 2007 г. № 109 «Об утверждении порядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых», содержащий достаточно четкие требования к использованию лесов при осуществлении геологического изучения недр, а также разработки месторождений полезных ископаемых. Аналогичные нормативные правовые акты, закрепляющие специальные требования в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, могут быть разработаны и в отношении иных компонентов окружающей среды.

Помимо этого, потребуются внесение отдельных изменений в законодательство о недрах в части устранения правовых пробелов, выявленных в результате проведения настоящего исследования, конкретизации эколого-правовых требований, предъявляемых к пользователям недр, а также актуализации существующей подзаконной нормативной правовой базы в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами.