

В.Б. АГАФОНОВ*

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ
ПОЛЬЗОВАНИИ НЕДРАМИ**

Ключевые слова: охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, пользование недрами, законодательство о недрах, экологическая политика

Обеспечение благоприятной окружающей среды в Российской Федерации напрямую связано с обеспечением экологической безопасности предприятий нефтегазового комплекса. Официальные данные, содержащиеся в материалах государственной статистической отчетности, государственных докладах о состоянии окружающей среды в Российской Федерации, официальных отчетных документах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также документах, определяющих основные векторы долгосрочного развития энергетического сектора страны на предстоящий период, свидетельствуют о существенном росте техногенного воздействия объектов нефтегазового комплекса на окружающую среду.

Так, в Энергетической стратегии России на период до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р¹, отмечалось, что российский энергетический сек-

© Агафонов В.Б., 2012

* 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 гг.

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

тор 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.

По данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации за 2009 год»², степень вклада предприятий топливно-энергетического комплекса в загрязнение атмосферного воздуха составляет более 50 %, в загрязнение водных ресурсов – более 15 %, в суммарный объем образования отходов производства и потребления – более 57 %, при этом большая часть производственных отходов образуется на предприятиях топливно-энергетического комплекса при бурении скважин, транспортировке и хранении нефти, из них доля отходов бурения составляет 93,5 %, доля нефтешламов – 6,5 %.

Топливо-энергетический комплекс также является основным источником угроз возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера в результате многочисленных прорывов магистральных трубопроводов, а также аварийных разливов нефти и нефтепродуктов. Согласно Государственному докладу «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2009 году»³ на территории Российской Федерации произошло 429 чрезвычайных ситуаций (ЧС), в том числе локальных – 204, муниципальных – 186, межмуниципальных – 22, региональных – 16, федеральных – 1, в результате которых погибло 734, пострадало 3 020 человек, при этом отмечалось, что наибольшее количество чрезвычайных ситуаций произошло в результате хозяйственной деятельности предприятий топливно-энергетического комплекса.

Одной из основных проблем охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами является также загрязнение земель в результате воздействия промышленных выбросов вредных веществ в результате хозяйственной деятельности предприятий топливно-энергетического комплекса, загрязнение и захламление земель промышленными и бытовыми отходами, химическими веществами, водная и ветровая эрозия, опустынивание, переувлажнение и заболачивание.

Согласно данным Государственного (национального) доклада «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2009 году»⁴ общая площадь земельных участков, предоставленных предприятиям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности, для разработки полезных ископаемых составила 1,6 млн га, при этом площадь нарушенных зе-

² По данным сайта < <http://www.mnr.gov.ru/> >

³ По данным сайта < <http://www.mchs.gov.ru/> >

⁴ По данным сайта < <http://www.rosreestr.ru/> >

мель, т.е. земель, утративших свою хозяйственную ценность или являющихся источником отрицательного воздействия на окружающую среду в связи с нарушением почвенного покрова, гидрологического режима и образования техногенного рельефа в результате производственной деятельности составила 989,4 тыс. га.

Учитывая тот факт, что на ближайшие десятилетия полезные ископаемые будут оставаться доминирующими энергоносителями, особое значение на современном этапе приобретают вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, что, в свою очередь, обуславливает необходимость разработки концептуальных положений, направленных на совершенствование правового регулирования отношений в данной сфере.

Современное законодательство в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами представлено большим количеством нормативных правовых и инструктивно-методических актов, 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», помимо этого, отдельные требования в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, которые также должны соблюдаться предприятиями топливно-энергетического комплекса Российской Федерации, установлены рядом иных нормативных правовых актов, в частности, Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», 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», Земельным кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», однако требования, закрепленные в названных нормативных правовых актах, в большинстве случаев являются общими, декларативными и неконкретизированными применительно к специфике пользования недрами.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающих при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, является Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁵, ст. 46 которого установлены требования в области охраны окружающей среды при размещении, проек-

⁵ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

тировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки.

Исходя из анализа содержания данной статьи, следует отметить, что требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки прописаны достаточно декларативно, вместе с тем, учитывая тот факт, что основная цель данного закона – обеспечить интегрированный подход к регулированию отношений в области охраны окружающей среды от негативного воздействия в целом, на наш взгляд, конкретизировать эколого-правовые требования к пользователям недр в данной статье представляется нецелесообразным, вследствие того, что данные требования должны содержаться в специальных нормативных правовых актах экологического законодательства.

Одним из таких специальных нормативных правовых актов является Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116–ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»⁶. Согласно Приложению № 1 к данному закону объекты, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях относятся к категории опасных производственных объектов, вследствие чего пользователи недр обязаны соблюдать требования, установленные данным законом, к основным из которых следует отнести: лицензирование деятельности по эксплуатации отдельных видов опасных производственных объектов (в частности, эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов, химически опасных производственных объектов, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности до дня вступления в силу технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к лицензируемым видам деятельности), соблюдение требований промышленной безопасности, предъявляемые к проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, вводу в эксплуатацию, расширению, техническому перевооружению, консервации и ликвидации опасного производственного объекта, требований, предъявляемых к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, требований по готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте, требований по разработке декларации промышленной безопасности, требований об обязательном страховании ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производ-

⁶ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

венного объекта и иных требований, установленных данным законом и принятыми в его реализацию нормативными правовыми и инструктивно-методическими актами в области обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Из специальных нормативных правовых актов, устанавливающих экологические требования к пользователям недр, также необходимо отметить Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁷, обязательность проведения которой применительно к сфере недропользования установлена согласно ст. 11 данного закона в отношении объектов государственной экологической экспертизы, указанных в Федеральном законе от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»⁸, Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»⁹, Федеральном законе от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»¹⁰, проектной документации объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–IV класса опасности, а также в отношении проектов соглашений о разделе продукции.

Отдельные эколого-правовые требования в части необходимости соблюдения санитарных правил при содержании промышленных площадок, которые также относятся к предприятиям отраслей топливно-энергетического комплекса, установлены ст. 12, 21 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹¹, а также иными нормативными правовыми актами, принятыми в его реализацию.

Так, СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», утвержденный постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 74¹², содержит предписание о необходимости установления санитарно-защитной зоны в отношении любого объекта, являющегося источником воздействия на среду обитания и здоровье человека. Согласно п. 2.6 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 предприятия, группы предприятий, их отдельные здания и сооружения с технологическими процессами, являющиеся источниками негативного воздействия на среду обитания и здоровье человека, необходимо отделять от жилой застройки санитарно-защитными зонами. Использование площадей санитарно-защитной зоны осуществляется с учетом ограничений, установ-

⁷ Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

⁸ Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

⁹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

¹² Росс. газ. 2008. № 28.

ленных действующим законодательством и настоящими нормами и правилами.

Помимо вышеперечисленных нормативных правовых актов, пользователи недр обязаны учитывать требования Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89–ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹³ в части необходимости лицензирования деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I–IV класса опасности в соответствии с требованиями Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99–ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹⁴, а также соблюдения экологических, санитарных и иных требований, установленных законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды и здоровья человека при проектировании, строительстве, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, основными из которых являются соблюдение требований по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования, внедрения малоотходных технологий на основе новейших научно-технических достижений, проведения инвентаризации отходов и объектов их размещения, мониторинга состояния окружающей среды на территориях объектов размещения отходов, предоставления в установленном порядке необходимой информации в области обращения с отходами, а также соблюдения требований предупреждения аварий, связанных с обращением с отходами, и принятия неотложных мер по их ликвидации.

Кроме того, пользователи недр обязаны выполнять требования, закрепленные в Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 96–ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»¹⁵, в части необходимости получения разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником, а также выполнения иных требований в области охраны атмосферного воздуха, основными из которых следует назвать соблюдение требований охраны атмосферного воздуха при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности, проведение мероприятий по защите населения при изменении состояния атмосферного воздуха, угрожающем жизни и здоровью людей, внесение платы за загрязнение окружающей природной среды выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и другие виды воздействия на него, а также обязанность инвентаризации выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников, государственной регистрации вредных (загрязняющих) ве-

¹³ Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

ществ и потенциально опасных веществ, и государственного учета вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников.

Подводя промежуточный итог проведенному исследованию, следует сделать вывод, согласно которому установленная экологическим законодательством система требований, предъявляемых к сфере недропользования, на наш взгляд, является обоснованной и объективно необходимой исходя из специфики пользования недрами, связанной с антропогенной нагрузкой на окружающую среду, что, в свою очередь, требует от пользователя недр неукоснительного выполнения установленных требований в области охраны окружающей среды, соблюдения запретов и ограничений хозяйственной деятельности, а также необходимости совершения большого количества административных процедур, связанных с получением специальных разрешений, лицензий на осуществление определенных видов деятельности, многочисленных согласований с уполномоченными органами государственной власти и т.д.

В свою очередь, эколого-правовые требования, предъявляемые к пользователям недр, содержатся в большом количестве нормативных правовых и инструктивно-методических актов федерального законодательства, однако при этом данные требования, за исключением законодательства в области промышленной безопасности, а также санитарно-эпидемиологической безопасности, являются общими, декларативными и неконкретизированными с учетом специфики пользования недрами.

В целом анализ федерального законодательства, регулирующего отношения в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, показывает, что в условиях проводимой в настоящее время административной реформы, а также реформы по модернизации наиболее приоритетных сфер экономики требуются новые подходы к проводимой в настоящее время экологической политике в сфере недропользования, что, в свою очередь, предполагает совершенствование законодательства о недрах как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Материал поступил в редакцию 26.01.12.