Экологическая безопасность ТЭК

**Галина Викторовна
ВЫПХАНОВА,**

профессор кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
viphanova@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ И ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ¹

Аннотация. В условиях повышенной опасности объектов и деятельности по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) существуют объективные потребности обеспечения в угольной отрасли топливно-энергетического комплекса энергетической и экологической безопасности. В статье рассмотрены проблемы согласованности документов стратегического планирования, законодательства, федеральных норм и правил, определяющих целевые ориентиры, показатели и правовые меры, направленные на обеспечение промышленной безопасности в угольной промышленности и снижение ее негативного воздействия на окружающую среду, здоровье работников и населения.

Ключевые слова: энергетическая, промышленная, экологическая безопасность, охрана окружающей среды, угольная промышленность, горные работы, опасные производственные объекты.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.066-076

G. V. VYPKHANOVA,

Doctor of law, Professor, Professor of the Department of Environmental
and Natural Resource Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

viphanova@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

LEGAL PROBLEMS OF ENSURING ENVIRONMENTAL AND ENERGY SECURITY OF THE COAL INDUSTRY

Abstract. In conditions of increased danger of facilities and activities for the extraction (processing) of coal (oil shale), there are objective needs to ensure the coal industry fuel and energy complex of energy and environmental security. The article deals with the problems of consistency of strategic planning documents, legislation, Federal rules and regulations that define targets, indicators and legal measures aimed at ensuring industrial safety in the coal industry and reducing its negative impact on the environment, health of employees and the population.

Keywords: energy, industrial, environmental safety, environmental protection, coal industry, mining, hazardous production facilities.

Обеспечение безопасности угольной отрасли топливно-энергетического комплекса относится к числу основных задач и направлений ее развития, поскольку оно сопряжено с эксплуатацией опасных производственных объектов. Определенные положительные результаты по данному вопросу были достигнуты в процессе реструктуризации угольной промышленности, при проведении которой произошло закрытие убыточных и неперспективных угольных предприятий, а взамен в последние годы активно ведется строительство новых высокоэффективных угольных производств. Так, в 2016 г. осуществлялось строительство 128 новых угольных предприятий: 53 шахт суммарной мощностью более 54 млн т и 75 разрезов мощностью 56 млн т угля в год, большая часть из которых (115 объектов) запроектирована в Сибирском федеральном округе². Поскольку, согласно статистике, в угольной промышленности функционируют 97 угольных шахт, 279 угольных разрезов и 107 обогатительных фабрик³, такое обновление является существенным.

Несмотря на происходящие преобразования, продолжает сохраняться опасный характер угледобывающего производства, включая техногенную аварийность. В 2018 г. на опасных производственных объектах угольной промышленности произошло 5 аварий в угольных шахтах и 17 несчастных случаев со смертельным исходом, материальный ущерб от которых составил 165,8 млн руб. Основными видами этих аварий являлись пожары, взрывы, обрушения и прорывы воды, произошедшие в том числе в результате нарушения требований безопасности при проведении работ, неудовлетворительной организации технологических процессов, неэффективности систем управления промышленной безопасностью и производственного контроля, низкой квалификации специалистов⁴.

Опасное воздействие угледобычи оказывается и на окружающую среду, а также здоровье населения, проживающего в регионах проведения горных работ. По данным Минприроды, угольная промышленность входит в первую десятку отраслей, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду, которое проявляется в заборе воды из природных источников, сбросе загрязненных сточных вод в водные объекты, выбросе вредных веществ в атмосферу, изъятии из землепользования и нарушении земель, образовании и размещении отходов производства во внешних породных отвалах⁵. В условиях наращивания объемов добычи и обогащения угля происходит увеличение техногенной нагрузки угольной промышленности на окружающую среду, которая будет расти. В то же время на большинстве предприятий угледобычи масштабы применения и эффективность природоохранных мероприятий не компенсируют в полной мере

² См.: Государственный доклад «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2016 и 2017 годах». М. : Минприроды, 2018. С. 69.

³ См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году». М. : МЧС России, 2019. С. 29.

⁴ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году».

⁵ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году» // СПС «КонсультантПлюс».

растущее негативное воздействие на окружающую среду и не обеспечивают достижение действующих нормативных требований по ее охране⁶.

В этих условиях определяющее значение для дальнейшего развития угольной промышленности имеют стратегические цели, поставленные в Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р⁷, направленные на повышение уровня безопасности функционирования угледобывающих предприятий и снижение их вредного воздействия на окружающую среду.

В Программе развития угольной промышленности России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2014 г. № 1099-р⁸, предусматривается достижение этих целей в рамках обеспечения безопасности и охраны труда в угольной отрасли, а также экологической безопасности, направленной на формирование условий снижения негативного воздействия на окружающую среду от промышленной деятельности объектов угольной промышленности.

Рассмотрение и оценка указанных целевых ориентиров и задач развития угольной отрасли непосредственно связаны с понятием и соотношением энергетической и экологической безопасности. Эти вопросы в научной литературе являются дискуссионными, а в документах стратегического планирования, особенно разрабатываемых в рамках целеполагания, планирования и программирования, недостаточно согласованными (по некоторым параметрам несогласованными и даже противоречивыми).

Так, например, в научной литературе в качестве основного содержания энергетической безопасности выделяются: устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей стандартного качества, эффективное использование энергоресурсов путем повышения конкурентоспособности отечественных производителей, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей и комплектующего оборудования, обеспечение стабильности функционирования систем энерго- и теплоснабжения⁹.

Такой подход, предусмотренный в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683¹⁰, отражает экономическую и технологическую составляющую энергетической безопасности, необходимыми условиями обеспечения которой названы: повышение эффективности государственного управления топливно-энергетическим комплексом, надежность и бесперебойность поставок энергоресурсов потребителям, обеспечение технологического суверенитета страны на мировом

⁶ См.: Программа развития угольной промышленности России на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2014 г. № 1099-р // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3786.

⁷ СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

⁸ СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3786.

⁹ Романова В. В. Тенденции развития энергетического права на национальном уровне // Юридический мир. 2016. № 8. С. 57.

¹⁰ СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

энергетическом рынке, внедрение перспективных энергосберегающих и энергоэффективных технологий, повышение степени переработки энергоресурсов, недопущение дискриминации российских поставщиков энергоносителей на зарубежных рынках и российских добывающих компаний при освоении месторождений углеводородов за пределами Российской Федерации, противодействие попыткам ряда государств регулировать рынки энергоресурсов исходя из политической, а не экономической целесообразности, разработка перспективных энергосберегающих технологий и международный обмен ими.

В данном перечне отсутствуют экологические условия обеспечения энергетической безопасности. При обсуждении этих вопросов в научной среде, напротив, учеными обращается внимание на необходимость соблюдения в энергетике законодательства в области экологической безопасности, в том числе при строительстве и модернизации энергетических объектов¹¹, экологических требований в практической деятельности в сфере энергетической безопасности¹², рассматриваются вопросы формирования и реализации государственной энергетической политики в сфере обеспечения экологической безопасности энергетики¹³, разработки Основ законодательства Российской Федерации об экологической безопасности в энергетике¹⁴.

В рамках этих дискуссий совершенно обоснованным представляется тот факт, что в Энергетической стратегии России на период до 2030 года к обеспечению энергетической безопасности отнесена экологическая и технологическая допустимость наряду с ресурсной достаточностью (физическими возможностями бездефицитного обеспечения энергоресурсами национальной экономики и населения) и экономической доступностью (рентабельностью такого обеспечения при соответствующей конъюнктуре цен). При этом экологическая и технологическая допустимость понимается как возможность добычи, производства и потребления энергоресурсов в рамках существующих на каждом этапе технологий и экологических ограничений, определяющих безопасность функционирования энергетических объектов.

Следует отметить, что в Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216¹⁵, в числе рисков в области энергетической безопасности, связанных с внутренними вызовами и угрозами энергетической безопасности, названы избыточность требований, касающихся обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности в отраслях топливно-энергетического комплекса, рост затрат

¹¹ Романова В. В. Понятие энергетического объекта как объекта отношений по строительству и модернизации // Правовые вопросы недвижимости. 2012. № 2. С. 29.

¹² Бринчук М. М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 4—5.

¹³ Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 24—29.

¹⁴ Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // Юрист. 2013. № 21. С. 15—18.

¹⁵ СЗ РФ. 2019. № 20. Ст. 2421.

организаций топливно-энергетического комплекса на обеспечение выполнения таких требований.

Выделение этих рисков энергетической безопасности (состоянию защищенности страны, ее граждан, общества, государства и экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению) является необоснованным в силу признания и нормативного закрепления потенциальной экологической опасности любой хозяйственной и иной деятельности (в том числе в сфере топливно-энергетического комплекса, включая угольную промышленность) даже на стадии планирования; допустимости ее воздействия на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды, установленных экологическим законодательством; необходимости снижения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды на основе использования наилучших доступных технологий; обязательности финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

Указанные легальные принципы составляют основу для закрепления в законодательстве экологических требований к хозяйственной и иной деятельности, в том числе в области энергетики. При этом, во-первых, эколого-правовые предписания, предъявляемые к субъектам топливно-энергетического комплекса, устанавливаются с целью обеспечения безопасности функционирования данной хозяйственной деятельности как для окружающей среды, так и для здоровья человека. Во-вторых, условия и критерии обеспечения экологической безопасности при реализации проектов в сфере энергетики должны не только содержаться в природоохранном законодательстве, но и конкретизироваться в специальных нормативных правовых актах энергетического законодательства¹⁶.

Это обусловлено особенностями эколого-правового регулирования комплексных по своему характеру и содержанию отношений в области топливно-энергетического комплекса, которое осуществляется не только правовыми нормами, содержащимися в экологическом законодательстве, но и экологизированными нормами, отражающими экологизацию хозяйственной деятельности в сфере энергетики, причем они охватывают все этапы производственного процесса (технологического цикла), начиная с геологоразведочных работ, добычи и обработки полезных ископаемых (например, добычи и обогащения угля) до их переработки, транспортировки, получения конечной продукции и поставки ее потребителям¹⁷.

¹⁶ Агафонов В. Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами // *Lex russica*. 2016. № 6. С. 61—81.

¹⁷ Агафонов В. Б., Ведышева Н. О., Выпханова Г. В. [и др.] Особенности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе : учебное пособие для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов. М. : Проспект, 2018. С. 27—28.

Вместе с тем следует отметить, что законодательство в энергетической сфере не всегда отражает экологические потребности, что прослеживается в том числе и при регулировании отношений по безопасности. Например, сфера действия Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»¹⁸ ограничивается антитеррористической защищенностью таких объектов, обеспечением их безопасного функционирования, локализации и уменьшения последствий потенциальных чрезвычайных ситуаций, возникших на них в результате аварии, произошедшей в связи с совершением акта незаконного вмешательства.

Однако технические, технологические и другие особенности энергетики обуславливают необходимость обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса не только в таких случаях. Как было показано выше, существуют объективные потребности обеспечение энергетической, промышленной и экологической безопасности топливно-энергетического комплекса в целом, его отдельных отраслей, в том числе угольной, включая объекты и осуществляемую деятельность.

Важной составляющей указанных видов безопасности топливно-энергетического комплекса является ее информационное обеспечение. В связи с этим представляется обоснованным включение в государственную информационную систему топливно-энергетического комплекса наряду с информацией о безопасности и антитеррористической защищенности таких объектов, соблюдении на них требований промышленной безопасности, об инцидентах или авариях, создающих угрозу их безопасности, поддержании сил и средств в постоянной готовности к выезду на аварии и проведению работ по ликвидации их последствий, также сведений о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Наряду с перечисленными данными следует отметить важность и экологических сведений — информации о воздействии деятельности субъектов государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса на окружающую среду, климат, о мерах, принимаемых по охране окружающей среды, адаптации к изменениям климата и смягчению антропогенного воздействия на климат¹⁹.

Проблемы правового обеспечения энергетической и экологической безопасности прослеживаются и в законодательстве, регулирующем отношения в области угольной промышленности. Так, Федеральный закон от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»²⁰, выделяя в числе особенностей, определяющих государственную политику в данной области, негативное воздействие на окружающую среду функционирования организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), а также использования рядового угля (горючих сланцев) в качестве

¹⁸ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4604.

¹⁹ См.: п. 14 и 20 ст. 10 Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7060.

²⁰ СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3033.

топлива, по сути, декларирует приоритет безопасности человека и окружающей среды как принципа обеспечения безопасности горных работ. В основном нормы Закона направлены на реализацию закрепленных в ст. 13 принципов государственного регулирования норм и правил безопасного ведения работ; создания безопасных и здоровых условий труда на каждом рабочем месте, обеспечения безопасного ведения технологических процессов в соответствии с нормами и правилами безопасного ведения работ по добыче (переработке) угля (горючих сланцев). Требования к обеспечению этих видов безопасности предусматриваются как в нормах Закона, так и в подзаконных нормативных правовых актах и нормативных документах.

Иной подход прослеживается в Законах Республики Таджикистан и Кыргызской Республики «Об угле», содержащих требования по рациональному использованию и охране недр, а также охране окружающей среды в процессе угледобычи, что позволяет обеспечить их исполнение также в соответствии с нормами природоресурсного и природоохранного законодательства²¹.

Что касается документов стратегического планирования на уровне программирования, то в угольной промышленности разделяются понятия промышленной и экологической безопасности, что наиболее выражено прослеживается в Программе развития угольной промышленности России на период до 2030 года. При этом в программных положениях констатируется повышенная опасность разрабатываемых угольных пластов — практически все из них (90,8 %) являются опасными хотя бы по одному из факторов, а 74 % шахт опасны по 2 и более факторам одновременно. Стабильно высокой (87,3 %) остается доля пластов, опасных по взрывчатости пыли.

Соответственно, в указанной программе выделяется подпрограмма «Безопасность и охрана труда в угольной промышленности», целью которой является формирование условий для повышения уровня промышленной безопасности на шахтах, разрезах и углеобогачительных фабриках, улучшения условий труда, снижения общей и профессиональной заболеваемости, уменьшения трудовых потерь по болезни, инвалидности и преждевременной смертности работников угольных предприятий.

Правила безопасности и условия безопасного ведения горных работ, обязательные для выполнения организациями по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), устанавливаются большим количеством нормативных правовых актов, принятых в соответствии с отраслевым федеральным законом в области добычи и использования угля, а также Законом о промышленной безопасности опасных производственных объектов. Эти акты включают в себя в том числе требования по предупреждению и ликвидации последствий техногенных ситуаций²², в том

²¹ Выпханова Г. В. Проблемы и перспективы правового регулирования отношений в угольной отрасли // Энергетическое право. 2015. № 2. С. 30—33.

²² Приказ Ростехнадзора от 6 ноября 2012 г. № 634 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Инструкция по локализации и предупреждению взрывов пылегазовоздушных смесей в угольных шахтах”» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 7.

числе аварий²³, обеспечению пожарной безопасности²⁴ при проведении горных работ на угольных месторождениях.

Основные требования безопасности направлены на: обеспечение дегазации; формирование противоаварийной защиты, включая оснащение шахт многофункциональными системами безопасности, пунктами коллективной защиты; обеспечение безопасной эксплуатации взрывозащищенного электрооборудования; предупреждение эндогенных пожаров; локализацию распространения взрывов метановоздушной смеси; инертизацию взрывчатых свойств угольной пыли.

Проверка соблюдения этих и других требований осуществляется в порядке государственного горного надзора²⁵, при проведении которого выявляются многочисленные нарушения. Так, в 2018 г. на объектах угольной промышленности выявлено более 50 тыс. нарушений²⁶.

К основным проблемам в обеспечении безопасности в угольной промышленности относятся: увеличение количества шахт и разрезов, осуществляющих горные работы в особо опасных, сложных горно-геологических и горно-технических условиях; недостаток профессиональной системы образования в части практического процесса подготовки специалистов горных профессий и другие кадровые вопросы; отсутствие системы технического регулирования в части допуска материалов к применению во взрывоопасных и пожароопасных средах объектов ведения горных работ²⁷.

Наряду с этим следует отметить проблему согласованности в угольной промышленности требований безопасности ведения горных работ, промышленной и экологической безопасности. Так, Правила безопасности в угольных шахтах²⁸,

²³ Приказ Ростехнадзора от 31 октября 2016 г. № 449 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Инструкция по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, на которых ведутся горные работы»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 30.11.2016.

²⁴ Приказ Ростехнадзора от 16 декабря 2015 г. № 517 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Инструкция по предупреждению эндогенных пожаров и безопасному ведению горных работ на склонных к самовозгоранию пластах угля»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 20.01.2016.

²⁵ Приказ Ростехнадзора от 15 апреля 2014 г. № 156 «Об утверждении Положения об Управлении по надзору в угольной промышленности» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году». С. 29.

²⁷ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году». С. 29.

²⁸ Приказ Ростехнадзора от 19 ноября 2013 г. № 550 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в угольных шахтах»» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 7.

направленные на обеспечение промышленной безопасности и безопасности при ведении горных работ, включая предупреждение аварий и инцидентов в угледобывающих организациях, готовность угледобывающих организаций к локализации и ликвидации последствий аварий, не учитывают и не содержат каких-либо экологических требований и ограничений, а также требований по охране окружающей среды.

Нормы и правила в области промышленной безопасности ограничиваются требованиями, относящимися преимущественно к организации рабочих мест на объектах угольной отрасли, например при принятии мер по борьбе с пылью в угольных шахтах, в том числе в очистных и подготовительных забоях²⁹, при проведении производственного контроля — организации непрерывного автоматического контроля за параметрами рудничной атмосферы, содержанием пыли и расходом воздуха в горных выработках; обнаружения подземных пожаров и начальных стадий их возникновения по параметрам рудничной атмосферы; контроля и управления работой установок и оборудования для поддержания безопасного аэрогазового режима³⁰. Несмотря на загрязнение угольной пылью не только рудничной атмосферы, но атмосферного воздуха как компонента окружающей среды, требования по его охране и обеспечения экологической безопасности в таких нормах и правилах не содержатся.

Аналогичная проблема характерна для разработанных в соответствии с этим документом норм и правил, например Инструкции по прогнозу динамических явлений и мониторингу массива горных пород при отработке угольных месторождений³¹, положения которой распространяются на деятельность угледобывающих организаций, осуществляющих добычу угля подземным способом, направленную на предотвращение динамических явлений в угольных шахтах (горные удары; внезапные явления — выбросы угля (породы) и газа, выдавливания угля, динамические разрушения пород почвы).

При этом в подпрограмме «Обеспечение экологической безопасности Программы развития угольной промышленности России на период до 2030 года», целью которой является формирование условий снижения негативного воздействия на окружающую среду от промышленной деятельности объектов угольной промышленности, включены такие направления, как: дегазация угольных пластов до начала их разработки и в процессе ведения горных работ с последующим использованием метана; извлечение метана из вентиляционной струи газовых

²⁹ Приказ Ростехнадзора от 14 октября 2014 г. № 462 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Инструкция по борьбе с пылью в угольных шахтах»» // Российская газета (специальный выпуск), 2015. № 24/1.

³⁰ Приказ Ростехнадзора от 1 декабря 2011 г. № 678 «Об утверждении Положения об аэрогазовом контроле в угольных шахтах» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 14.

³¹ Приказ Ростехнадзора от 15 августа 2016 г. № 339 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Инструкция по прогнозу динамических явлений и мониторингу массива горных пород при отработке угольных месторождений»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 08.11.2016.

шахт; очистка дымовых газов котельных от газообразных загрязняющих веществ; снижение выделения в атмосферу загрязняющих веществ при массовых взрывах на разрезах; предупреждение самовозгорания и тушение породных отвалов; технологии формирования пожаробезопасных породных отвалов.

Такой подход обусловлен опасным характером горных работ не только для самих объектов угольной промышленности и работников, занятых в организациях по добыче и переработке угля (горючих сланцев), но и для окружающей среды, а также здоровья населения, проживающего на территориях угледобычи. Некоторые нормы и правила в области промышленной безопасности содержат положения, относящиеся к охране окружающей среды, но они носят формальный характер и не конкретизируются. Например, Правилами безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом³² предусмотрено отнесение к опасным зонам на угольном разрезе, где ведутся горные работы, участков, площадок, в пределах которых имеются зоны, характеризующиеся наличием природных или техногенных факторов, под воздействием которых может возникнуть аварийное состояние объекта ведения горных работ, что может создать угрозу опасности для жизни людей либо нанесет значительный ущерб имуществу других лиц и окружающей природной среде. Однако природоохранное требование ограничивается лишь необходимостью применения дополнительных мер безопасности, предотвращающих собственное отравление и загрязнение окружающей среды при хранении, приготовлении, заполнении емкостей, транспортировании и использовании антипирогенов. Такие примеры не являются единичными.

Между тем объективная потребность в согласованном правовом регулировании обеспечения энергетической, промышленной и экологической безопасности очевидна. Одним из направлений решения данной проблемы являются стандарты организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) на уголь, горючие сланцы и продукты их переработки, разработка которых предусмотрена в целях обеспечения их качества угля, повышения уровня безопасности жизни и здоровья граждан, экологической безопасности³³. В условиях отсутствия до настоящего времени такого национального стандарта предпринимаются попытки их разработки и внедрения организациями угольной промышленности, в частности регионального экологического стандарта развития угольной отрасли в Кузбассе, где добывается 60 % всего российского угля, в целях снизить негативное воздействие промышленности на окружающую среду. Его внедрение поддержали более 150 промышленных предприятий, относящихся к первой категории опасности, — это шахты, разрезы, обогатительные фабрики. В рамках стандарта планируется сформировать экологические паспорта всех предприятий первой категории опасности, содержащие данные о границах санитарно-защитных зон,

³² Приказ Ростехнадзора от 20 ноября 2017 г. № 488 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 13.02.2018.

³³ См.: п. 1 ст. 9 Федерального закона от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности».

технологических нормативов и дорожные карты по повышению экологической эффективности добычи или переработки угля. Стандарт будет ранжировать предприятия отрасли в зависимости от уровня экологической эффективности применяемых природоохранных технологий. Планируется снижение вредных выбросов в атмосферный воздух в регионе не менее чем в два раза за счет применения требований экологического стандарта³⁴.

Перспективными направлениями обеспечения экологической безопасности в угольной отрасли, тесным образом связанными с производственным процессом и безопасностью ведения горных работ, являются стимулирование применения наилучших доступных технологий в горнодобывающей промышленности, в том числе при взимании платы за негативное воздействие, принятие мер по ликвидации накопленного вреда и использованию отходов угледобычи.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агафонов В. Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами // *Lex russica*. — 2016. — № 6. — С. 61—81.
2. Агафонов В. Б., Ведышева Н. О., Выпханова Г. В. [и др.] Особенности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе : учебное пособие для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов. — М. : Проспект, 2018. — 200 с.
3. Бринчук М. М. Энергетическая безопасность и экологическое право // *Экологическое право*. — 2007. — № 4—5.
4. Выпханова Г. В. Проблемы и перспективы правового регулирования отношений в угольной отрасли // *Энергетическое право*. — 2015. — № 2. — С. 30—33.
5. Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // *Экологическое право*. — 2016. — № 3. — С. 24—29.
6. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // *Юрист*. — 2013. — № 21. — С. 15—18.
7. Романова В. В. Понятие энергетического объекта как объекта отношений по строительству и модернизации // *Правовые вопросы недвижимости*. — 2012. — № 2. — С. 24—29.
8. Романова В. В. Тенденции развития энергетического права на национальном уровне // *Юридический мир*. — 2016. — № 8. — С. 57—62.

³⁴ URL: <https://news.rambler.ru/ecology/> (дата обращения: 20 ноября 2019 г.).