

ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ И ЭКСПЛУАТАЦИИ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА

Аннотация. Статья посвящена анализу действующего законодательства и правоприменительной практики в сфере технического регулирования при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса. В результате проведенного исследования выявляются основные эколого-правовые проблемы при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса, доказываются значение сферы технического регулирования в обеспечении их промышленной и экологической безопасности, формулируются ключевые проблемы правового регулирования рассматриваемых отношений и предлагаются комплексные меры по их устранению.

Ключевые слова: нефтегазовый комплекс, линейные объекты, экологическая безопасность, техническое регулирование, технический регламент, стандартизация.



**Айнура Сабыргалиевна
КРАВЦОВА,**

соискатель кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
советник генерального
директора ООО
«Стройгазмонтаж»
kravtsova.as@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.165-173

A. S. KRAVTSOVA,

applicant of the Department of Environmental
and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow
State Law University (MSAL), Adviser to the General Director
«Stroygazmontazh LLC»
kravtsova.as@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

ENVIRONMENTAL AND LEGAL PROBLEMS OF TECHNICAL REGULATION IN THE CONSTRUCTION AND OPERATION OF LINEAR OBJECTS OF THE OIL AND GAS COMPLEX

Abstract. The article is devoted to the analysis of the current legislation and law enforcement practice in the field of technical regulation in the construction and operation of linear facilities of the oil and gas complex. In the result of the study identifies the main ecological and legal problems in the construction and operation of linear oil and gas facilities, proved the value of the sphere of technical regulation in ensuring environmental and industrial safety, and formulates the key problems of legal regulation and proposes comprehensive measures for their solve.

Keywords: oil and gas complex, linear objects, environmental safety, technical regulation, technical regulations, standards.

© А. С. Кравцова, 2020

Актуальность решения эколого-правовых проблем строительства и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса, прежде всего объектов магистрального трубопроводного транспорта, не вызывает сомнений. Устойчивый рост количества техногенных и природных аварий и катастроф, связанных с аварийными разливами нефти и нефтепродуктов с их последующим возгоранием, выбросов вредных веществ, увеличение числа аварийных ситуаций и инцидентов на опасных производственных объектах нефтегазового комплекса и, как следствие, существенный вред, причиняемый экологическим системам и здоровью человека, свидетельствуют о проблемах правового регулирования охраны окружающей среды при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса.

Согласно данным Государственного доклада «О состоянии окружающей среды за 2017 г.», «на деятельность трубопроводного транспорта приходится 82,9 % выбросов, т. е. при сопоставимых объемах грузооборота (48 % — трубопроводимый и 45 % — железнодорожный) объемы выбросов от железнодорожного транспорта в десятки раз ниже, чем от трубопроводного»¹.

В свою очередь, в соответствии с положениями Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р², среди основных проблем в сфере энергетической безопасности отмечается высокая степень износа основных фондов топливно-энергетического комплекса (в газовой промышленности — почти 60 %, в нефтеперерабатывающей промышленности — 80 %), несоответствие производственного потенциала топливно-энергетического комплекса мировому научно-техническому уровню, включая экологические стандарты.

Нормативная правовая база, регулирующая отношения в сфере охраны окружающей среды при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса, также является в настоящее время недостаточно эффективной, главным образом по причине отсутствия специального нормативного правового акта в области обеспечения экологической безопасности объектов нефтегазового комплекса.

Как справедливо отмечают Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов, «тесная связь между природопользованием и энергетикой, хотя и известна очень давно, все еще не носит органичного, комплексного характера. В этом смысле необходимо создание базового, межотраслевого, комплексного законодательного акта, формирующего основы национальной политики в области обеспечения эколого-экономической эффективности и безопасности, не только адекватно регулирующего полномочия органов государственной власти, но и создающего условия и гарантии реальной защищенности личности и окружающей среды от отрицательных последствий энергетических проектов»³.

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2017 году» // Официальный сайт Минприроды России. URL: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

² СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

³ 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.

Согласно действующему законодательству, отдельные требования по охране окружающей среды при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса установлены в Земельном кодексе Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ⁴ (в части установления охранных зон с особыми условиями использования земельных участков), в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁵ (в части установления общих требований к объектам транспортировки нефти, газа и продуктов их переработки), в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»⁶ (в части требований к обеспечению промышленной безопасности опасных производственных объектов, к которым относятся линейные объекты нефтегазового комплекса), в Федеральном законе «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ⁷ (в части установления правил охраны магистральных трубопроводов, газораспределительных сетей и других объектов систем газоснабжения), а также в ряде иных нормативных правовых актов.

Еще одним существенным недостатком сферы эколого-правового регулирования эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса является отсутствие специальных экологических норм охраны магистрального трубопроводного транспорта при транспортировке нефти и газа в Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁸, а также в Федеральном законе от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»⁹.

Как следствие, по данным Минприроды России, «число аварий на объектах нефтедобычи и транспортировки нефти ежегодно достигает порядка 25 тысяч инцидентов, в результате чего около 1,5 миллионов тонн нефти поступает в окружающую среду»¹⁰, а по данным Гринпис, «значительная часть промысловых нефтепроводов эксплуатируется с превышением гарантированного безаварийного срока службы (нормативный срок службы). Примерно 40 % из них эксплуатируются свыше 30 лет, и еще почти столько же имеют срок эксплуатации от 20 до 30 лет»¹¹.

Базовым нормативным правовым актом, регулирующим отношения по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, является постановление Правительства РФ от 15 апреля 2002 г. № 240 «О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации»¹², устанавливающие требования

⁴ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁶ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁷ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

⁸ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁹ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

¹⁰ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2017 году» // Официальный сайт Минприроды России. URL: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

¹¹ URL: <https://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/oil-spills-may-18.pdf>.

¹² СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1569.



к организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, направленных на снижение их негативного воздействия на жизнедеятельность населения и окружающую природную среду.

Непосредственно порядок подготовки планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов установлен постановлением Правительства РФ от 21 августа 2000 г. № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов»¹³, однако материалы судебно-арбитражной практики показывают наличие отдельных пробелов и противоречий в действующем законодательстве.

Так, например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует специальная статья, устанавливающая ответственность за неоповещение о факте разлива нефти и нефтепродуктов, а также за представление заведомо недостоверных сведений о факте разлива нефти и нефтепродуктов. Проблема состоит в том, что административная ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций предусмотрена ст. 20.6 КоАП РФ, вместе с тем не все случаи разливов нефти и нефтепродуктов могут быть отнесены к чрезвычайным ситуациям.

Анализ материалов судебно-арбитражной практики также показывает, что существуют определенные трудности, связанные с привлечением субъектов нефтегазового комплекса к административной ответственности:

- за отсутствие утвержденного в установленном порядке плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов или несоответствие указанного плана установленным требованиям;
- невыполнение отдельных мероприятий, предусмотренных планом предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов;
- отсутствие системы наблюдений за состоянием окружающей среды в районе осуществления деятельности, в том числе системы обнаружения разливов нефти и нефтепродуктов, а также системы связи и оповещения о разливах нефти и нефтепродуктов, соответствующих установленным требованиям;
- отсутствие подтверждения финансового обеспечения осуществления мероприятий, предусмотренных планом предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

Значительную роль в решении эколого-правовых проблем строительства и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса играет техническое регулирование, несмотря на то что согласно ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹⁴ данный Федеральный закон напрямую не регулирует отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением требований в области охраны окружающей среды. Вместе с тем согласно Закону, техническое регулирование обеспечивается установлением, применением и исполнением обязательных требований технических регламентов, а также документов по стандартизации и оценки соответствия. Таким образом, установление, применение и исполнение обязательных

¹³ СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3582.

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации в той или иной степени влияет на обеспечение экологической безопасности при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса.

Как справедливо отмечает И. В. Ершова, «законодательство о техническом регулировании представляет собой одну из важнейших составляющих природо-ресурсного законодательства Российской Федерации. Его роль предопределяется прежде всего тем, что основные документы технического регулирования — технические регламенты — призваны обеспечить безопасность жизни, здоровья, имущества при осуществлении хозяйственной деятельности в сфере природопользования, охрану окружающей среды, энергетическую эффективность. В свою очередь, в задачи стандартизации входят повышение уровня безопасности объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, повышение уровня экологической безопасности, обеспечение рационального использования ресурсов и др. Таким образом, совершенствование законодательства о техническом регулировании — непереносимое условие совершенствования природоресурсного законодательства в целом»¹⁵.

Так, согласно Концепции развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 24.09.2012 № 1762-р¹⁶, нефтегазовый комплекс остается одним из приоритетных направлений развития отечественной стандартизации, в рамках которого разработка стандартов должна осуществляться в соответствии с международными принципами.

В Концепции указывается, что, помимо прочих целей, стандартизация призвана обеспечивать охрану окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, при этом данная цель является стратегической целью развития национальной системы стандартизации на период до 2020 г.

Также в Концепции содержится положение, согласно которому для возвращения технологического лидерства, а также формирования устойчивого вектора развития российской экономики работы в области национальной стандартизации будут осуществляться в следующих приоритетных направлениях:

- развитие технологий защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также обеспечение пожарной безопасности;
- охрана окружающей среды, в том числе регулирование природоохранной деятельности, определение уровней вредных воздействий на окружающую природную среду и человека, экологическая оценка и экологическое управление деятельностью субъектов хозяйствования, методология оценки риска для здоровья и окружающей среды, а также утилизация продукции и отходов производства.

¹⁵ Агафонов В. Б., Быковский В. К., Выпханова Г. В. [и др.] Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / под ред. Н. Г. Жаворонковой. М. : Норма, Инфра-М, 2014. С. 58.

¹⁶ СЗ РФ. 2012. № 40. Ст. 5485.



Аналогичная цель поставлена и в Перспективной программе стандартизации в нефтегазовом комплексе на период 2017—2022 годов¹⁷, утвержденной приказом Минэнерго России № 653, Росстандарта № 1581 от 19.07.2017.

Необходимо отметить, что в настоящее время применительно к стадиям строительства и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса действует большое количество стандартов, норм и правил, регулирующих отношения главным образом в области обеспечения промышленной безопасности, однако специальных технических регламентов для линейных объектов нефтегазового комплекса не разработано.

Так, основным нормативным правовым актом, регулирующим общие вопросы обеспечения промышленной безопасности, безопасного пользования недрами, охраны труда и окружающей среды, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и разливов нефти и нефтепродуктов в нефтяной и газовой промышленности, являются Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности, утвержденные приказом Ростехнадзора от 12 марта 2013 г. № 101¹⁸. Правила устанавливают общие требования к хозяйственной деятельности организаций нефтяной и газовой промышленности на всех технологических стадиях, начиная с этапа проектирования разведки и обустройства нефтяных, газовых и газоконденсатных месторождений и заканчивая стадией ликвидации и консервации скважин, оборудования их устьев и стволов, включая и линейные объекты.

Применительно к линейным объектам нефтегазового комплекса действует большое количество иных специальных нормативных правовых и инструктивно-методических актов¹⁹, основными из которых следует назвать:

- приказ Ростехнадзора от 26.11.2018 № 588 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Правила безопасности объектов сжиженного природного газа”»²⁰;
- приказ Ростехнадзора от 20.11.2017 № 485 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Правила безопасного ведения газоопасных, огневых и ремонтных работ”»²¹;
- приказ Ростехнадзора от 06.11.2013 № 520 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Правила безопасности для опасных производственных объектов магистральных трубопроводов”»²².

¹⁷ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 17.06.2013. № 24 (прил. к правилам не приводятся).

¹⁹ Подробнее об инструктивно-методических актах в сфере недропользования см.: Агафонов В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. М. : МГЮА, 2014. 501 с.

²⁰ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.12.2018).

²¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.12.2017).

²² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 06.01.2014. № 1.

Помимо вышеуказанных актов Ростехнадзора, к рассматриваемым отношениям применяются:

- СНиП 2.05.06-85*. Магистральные трубопроводы, утв. приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 25 декабря 2012 г. № 108/ГС²³;
- Методика определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах²⁴, утв. Минтопэнерго РФ 1 ноября 1995 г.;
- Нормы технологического проектирования магистральных нефтепроводов (РД 153-39.4-113-01), утв. приказом Минэнерго РФ от 24.04.2002 № 129²⁵;
- Правила технической эксплуатации магистральных трубопроводов (РД 53-39.4-056-00), утв. Минэнерго 14 августа 2000 г.²⁶;
- Правила охраны магистральных трубопроводов, утв. Минтопэнерго РФ 29 апреля 1992 г., постановлением Госгортехнадзора РФ от 22 апреля 1992 г. № 9²⁷.

Отдельные технические регламенты в области обеспечения промышленной (и экологической) безопасности при строительстве и эксплуатации объектов магистрального трубопроводного транспорта утверждены Советом Евразийской экономической комиссии. Например, решением Совета Евразийской экономической комиссии от 14 сентября 2018 г. № 74 был утвержден Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности газа горючего природного, подготовленного к транспортированию и (или) использованию» (вместе с ТР ЕАЭС 046/2018. Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности газа горючего природного, подготовленного к транспортированию и (или) использованию»)²⁸, а решением Совета Евразийской экономической комиссии от 20 декабря 2017 г. № 89 — Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности нефти, подготовленной к транспортировке и (или) использованию» (вместе с ТР ЕАЭС 045/2017. Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности нефти, подготовленной к транспортировке и (или) использованию»)²⁹.

Из принятых в настоящее время технических регламентов, косвенно применимых к строительству и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса, следует назвать только Технический регламент о безопасности зданий и сооружений, введенный в действие Федеральным законом от 30.12.2009 № 384-ФЗ³⁰, а также Технический регламент о требованиях пожарной безопасности, введенный в действие Федеральным законом от 22.07.2008 № 123-ФЗ³¹.

²³ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 30.10.2018).

²⁹ Официальный сайт Евразийского экономического союза.

³⁰ СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.

³¹ СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579.



Подводя итоги проведенного исследования, следует сделать следующие выводы.

1. Правовое регулирование отношений в сфере охраны окружающей среды при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса является недостаточно эффективным, что связано в первую очередь с отсутствием специального нормативного правового акта в области обеспечения экологической безопасности объектов нефтегазового комплекса.

Отдельные требования по охране окружающей среды при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса установлены в большом количестве нормативных правовых и инструктивно-методических актов, при этом специальные экологические нормы охраны объектов магистрального трубопроводного транспорта при транспортировке нефти и газа в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», а также в Федеральном законе от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» отсутствуют.

2. Применительно к стадиям строительства и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса действует большое количество стандартов, норм и правил, регулирующих отношения главным образом в области обеспечения промышленной безопасности, однако специальных технических регламентов для линейных объектов нефтегазового комплекса также не разработано.

Действующие Технический регламент о безопасности зданий и сооружений и Технический регламент о требованиях пожарной безопасности регулируют данные отношения косвенно, без должного учета специфики строительства и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса.

При этом применительно к линейным объектам нефтегазового комплекса действует большое количество иных специальных нормативных правовых и инструктивно-методических актов (решений Совета Евразийской экономической комиссии, приказов Ростехнадзора, СНИПов, Методик и т. д.), что не способствует единообразию в регулировании рассматриваемых отношений и негативно сказывается на обеспечении экологической безопасности при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса.

Для решения данных проблем предлагается:

- принять специальный федеральный закон, регулирующий общественные отношения в области обеспечения экологической безопасности, в котором в специальной главе закрепить эколого-правовые требования в сфере строительства и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса, критерии определения уровня экологической безопасности линейных объектов нефтегазового комплекса;
- принять отдельный технический регламент по безопасности линейных объектов нефтегазового комплекса, в котором закрепить единое понятие линейных объектов нефтегазового комплекса, меры по обеспечению безопасности объектов магистрального трубопроводного транспорта, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного характера, а также установить предельные сроки эксплуатации магистральных нефтепроводов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Агафонов В. Б.* Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. — М. : МГЮА, 2014. — 501 с.
2. *Агафонов В. Б., Быковский В. К., Выпханова Г. В.* [и др.] Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М. : Норма, Инфра-М, 2014. — 160 с.
3. *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.

