

УДК 349.6

*М.Б. Уаге***СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В НЕФТЕГАЗОВОМ КОМПЛЕКСЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье проведен анализ правовых проблем осуществления экологического контроля и надзора в нефтегазовом комплексе Российской Федерации. Исследование данного вопроса представляется актуальным, поскольку предприятия нефтегазового комплекса являются одним из основных источников негативного воздействия на окружающую среду и ее отдельные компоненты. Нарушение требований в области рационального использования и охраны недр и требований в области безопасного ведения горных работ оказывает ярко выраженное негативное воздействие на компоненты окружающей среды, приводящее их к постепенному истощению. Исследование действующего российского законодательства в сфере недропользования показало, что нормы права, касающиеся осуществления государственного геологического и горного надзора, производственного и общественного контроля в сфере недропользования, рассредоточены по многочисленным нормативно-правовым актам, при этом легальное определение указанных терминов отсутствует. Автором предложены соответствующие рекомендации, в частности, касающиеся уточнения терминологических особенностей таких понятий, как «государственный геологический надзор» и «государственный горный надзор». Несмотря на то что недропользование в Российской Федерации осуществляется крупными предприятиями нефтегазового комплекса, обладающими значительными финансовыми ресурсами и техническими возможностями, нарушение норм природоохранного законодательства является неизбежным. В связи с этим автором проанализированы возможные пути совершенствования системы контроля и надзора за обеспечением экологической безопасности в нефтегазовом комплексе.

*Ключевые слова:* государственный геологический надзор, государственный горный надзор, производственный контроль, общественный контроль, нефтегазовый комплекс, экологическая безопасность.

Одной из задач в сфере экологической безопасности при недропользовании является организация эффективной системы государственного геологического и горного надзора, а также производственного экологического контроля.

Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (государственный геологический надзор) входит в единую систему государственного экологического надзора, содержание которого раскрывается в ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup>. Это положение представляется крайне важным, поскольку в процессе осуществления своей деятельности предприятия нефтегазового комплекса оказывают воздействия не только на недра, но и на другие компоненты окружающей среды.

Кроме официального законодательного закрепления термина «государственный экологический надзор», его понятие определяется в работах многих ученых. Ряд авторов<sup>2</sup> считает надзор разновидностью государственного контроля, другие<sup>3</sup> – используют данные понятия как синонимы. Однако в юридической литературе преобладает точка зрения, согласно которой контроль и надзор рассматриваются как самостоятельные виды деятельности. В частности, М.Л. Баранов, говоря о сущностном единстве контроля и надзора, вместе с тем предлагает дифференцировать данные понятия<sup>4</sup>. В свою очередь Н.В. Кичигин отмечает, что не следует «использовать термины “контроль” и “надзор” одно-

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>2</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. С. 320; Голиченков А.К. Организационно-правовые формы санитарно-экологического контроля в СССР. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. С. 16; Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974. С. 18.

<sup>3</sup> Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2008. С. 321; Игнатов В.Г., Кокин А.В., Кокин В.Н. Экологическое право: учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Изд. центр «МарТ», 2005. С. 102; Контролирующие органы и организации России: Компетентия и полномочия: учебник для высших и средних юридических заведений / под ред. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. С. 7.

<sup>4</sup> Баранов М.Л. Конституционно-правовая природа и соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор» // Образование и право. 2012. № 10 (38). С. 27.

временно при наименовании одного направления контрольной деятельности»<sup>5</sup>. М.М. Бринчук под экологическим контролем понимает «деятельность уполномоченных субъектов по проверке соблюдения и исполнения требований экологического законодательства»<sup>6</sup>.

Отсутствие до настоящего времени четкого разделения в законодательстве понятий «контроль» и «надзор» позволяет сделать вывод, что надзорные функции осуществляют органы государственной власти, тогда как контрольными функциями наделены другие субъекты – недропользователи, общественные объединения и другие некоммерческие организации, а также граждане. Такой вывод подтверждается положениями Федерального закона «Об охране окружающей среды», в котором отдельно выделяются государственный экологический надзор, производственный и общественный контроль. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»<sup>7</sup> не дает определения понятий «государственный геологический надзор» и «государственный горный надзор», ограничиваясь лишь перечислением задач и органов, осуществляющих эти виды государственного надзора. Также указанный нормативно-правовой акт не закрепляет положения об общественном контроле и производственном контроле, осуществляемом недропользователями – юридическими лицами.

Предлагается рассматривать государственный надзор в сфере недропользования как деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленную на обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, требований законодательства Российской Федерации по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами.

Недропользование является одним из видов экономической деятельности, который оказывает наиболее существенное влияние на окружающую среду в целом и ее отдельные компоненты в частности. Наибольшему загрязнению подвергаются почва и водные объекты в случаях аварийного разлива нефти. При этом информация о количестве нефтепродуктов и нефти, которое попадает в окружающую среду, отличается в зависимости от источника ее предоставления. Согласно отчетам организаций нефтегазового комплекса, данный показатель существенно ниже, нежели по материалам плановых надзорных мероприятий. Это свидетельствует о наличии проблем в плане информационного обеспечения надзорных органов и недостаточном оснащении надзорных органов материально-техническими ресурсами. В частности, для более достоверного исследования в ходе проведения надзорных мероприятий уполномоченным органам государственной власти следует:

- определять границы территории загрязнения;
- проверять правильность применения методики расчета ущерба;
- устанавливать причинно-следственную связь между деятельностью предприятия нефтегазового комплекса и загрязнением компонента окружающей среды. Для этого необходимо ознакомиться с данными исследований по каждому факту причинения ущерба окружающей среде.

В ряде случаев в ходе анализов материалов проверок по факту загрязнения почв в результате аварийного разлива нефти непонятно, представлены ли надзорным органом доказательства отсутствия на участке, на котором производился отбор проб, следов негативного воздействия от газонефтяного выброса из скважины и доказательства в обоснование выбора участка для определения фонового показателя для исчисления степени химического загрязнения. Если данные доказательства не представлены, можно сделать вывод, что данный показатель нельзя признать исчисленным обоснованно, что, в свою очередь, не позволяет признать правомерным довод надзорного органа о том, что причиной загрязнения почвы является произошедший газонефтяной выброс из скважины.

Таким образом, неопределенность территории загрязнения, отсутствие сведений о факторах, влияющих на определенную территорию, и о виде ущерба, причиненного почве, ставит под сомнение правильность представленного расчета размера ущерба. В данном случае, если нефтедобывающее (нефтеперерабатывающее) предприятие представит план разработанных и выполненных мероприятий по устранению причин инцидента, будет возможность оспорить расчет размера ущерба в судебном порядке.

Таковыми мероприятиями являются:

- прекращение сброса нефти и нефтепродуктов;

<sup>5</sup> Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): монография. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2012. С. 43.

<sup>6</sup> Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. М.: Юрист, 1998. С. 450.

<sup>7</sup> Российская газета. 1992. 5 мая.

– сбор разлившихся нефти и нефтепродуктов до максимально достижимого уровня, обусловленного техническими характеристиками используемых специальных технических средств;

– размещение собранных нефти и нефтепродуктов для последующей их утилизации, исключающее вторичное загрязнение производственных объектов и объектов окружающей природной среды<sup>8</sup>.

Анализ материалов проверки органами государственного экологического надзора в отношении нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих предприятий показывает, какие требования в области обеспечения экологической безопасности нарушаются в нефтедобывающем комплексе, а именно:

– осуществление деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение комиссии государственной экологической экспертизы;

– несоблюдение экологических требований при обращении с отходами производства и потребления, выразившееся в неосуществлении в установленном порядке учета в области обращения с отходами бурения (отработанный буровой раствор, буровые сточные воды);

– негативное воздействие на окружающую среду, выразившееся в размещении отходов производства – бурового шлама;

– несоблюдение экологических требований при строительстве скважин, выразившееся в нарушении проектных решений в части превышения объемов образования отходов бурения, установленных проектами;

– эксплуатация шламовых амбаров (для складирования и накопления отходов бурения, образующихся при строительстве скважин указанного куста), несоответствующих проектной документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы;

– неосуществление мониторинга состояния растительного покрова, мониторинга животного мира, а также мониторинга состояния подземных вод на территории размещения напорного нефтепровода месторождения;

– отсутствие сборно-разборного ограждения, предназначенного для защиты от попадания в амбар животных и нарушения гидроизоляционного слоя амбара (предназначенного для исключения загрязнения окружающей среды) животных;

– нарушение норм действующего законодательства при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду, что выразилось в снижении платы за негативное воздействие на окружающую среду за сверхлимитное размещение отходов бурения.

Нарушение федерального законодательства является, в том числе, следствием ненадлежащей организации производственного экологического контроля за соблюдением требований законодательства об обращении с отходами. Исходя из этого можно сделать вывод, что даже крупная и известная на рынке услуг компания, имеющая большой штат высококвалифицированных специалистов, обладающая современной техникой и применяющая наилучшие доступные технологии, может допускать нарушение норм действующего природоохранного законодательства.

На наш взгляд, государственный экологический надзор является наиболее эффективной мерой обеспечения экологической безопасности, ведь благодаря надзорным мероприятиям можно оперативно выявить нарушения в нефтедобывающем комплексе и привлечь виновных лиц к административной ответственности. Совершенствование данных мер необходимо для дальнейшего предотвращения вышеуказанных нарушений действующего законодательства.

Результаты государственного горного надзора, проводимого органами Ростехнадзора в 2018 г. в нефтегазовом комплексе, показали, что наиболее часто происходят следующие аварии: повреждение газопроводов с выбросом природного газа в атмосферу без последующего воспламенения газозвушной смеси, повреждение магистрального газопровода с последующим выходом газа в атмосферу, механические повреждения нефтепроводов.

Анализ материалов проверок показал, что производственный контроль проводится неэффективно, результатом могут стать следующие происшествия:

– воспламенение паров нефтепродуктов с последующим пожаром;

– разрыв пневмогидрокомпенсатора в насосном блоке;

– разрыв трубной секции с выбросом газа;

<sup>8</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2002 № 240 «Правила организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 16. Ст. 1569.

- разрыв газопровода с возгоранием газа и выбросом фрагментов разрушенных труб;
- нарушение целостности стального распределительного газопровода низкого давления, приведшее к утечке газа без возгорания;
- повреждение надземного стального газопровода высокого давления с последующим выходом газа в атмосферу без возгорания;
- нарушение целостности стального подземного распределительного газопровода высокого давления, приведшее к утечке газа;
- выброс газонефтяной смеси с последующим возгоранием;
- нарушение целостности нефтепровода с выходом нефти и последующим ее возгоранием.

Последствиями аварий наносится крупный экологический и экономический ущерб, а в ряде случаев были пострадавшие, в том числе с летальным исходом. При этом предусмотренные законодательством меры ответственности за несоблюдение требований промышленной и экологической безопасности на объектах недропользования явно не соответствуют тяжести и степени общественной опасности правонарушений, в том числе тяжести экологических последствий.

Для предотвращения вышеуказанных аварий предприятиям нефтегазового комплекса следует:

- своевременно проводить мониторинг технического состояния сооружений на сетях газораспределения, выявлять проблемные участки газораспределительных сетей, принимать меры по недопущению аварийных ситуаций на газораспределительных сетях;
- соблюдать требования «Правил охраны магистральных газопроводов», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 08.09.2017 №1083<sup>9</sup>;
- совершенствовать методы локализации и ликвидации аварий от природных факторов на участках магистральных трубопроводов, расположенных в потенциально опасных местах.

Среди принципов законодательства о недрах приоритетным является принцип рационального использования и охраны недр. В связи с этим государственный экологический надзор, производственный экологический контроль в нефтегазовом комплексе является одним из самых действенных инструментов, направленных на реализацию указанного принципа горного законодательства. Для совершенствования системы экологического контроля и надзора в нефтегазовом комплексе предлагается:

- законодательно закрепить понятие «государственный геологический и горный надзор»;
- провести мероприятия по увеличению численности государственных инспекторов на местах с целью проведения более точных исследований в случае аварийных ситуаций;
- дополнить Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» положениями, регламентирующими порядок проведения производственного и общественного контроля в сфере недропользования, в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;
- усилить эффективность проведения производственного контроля в нефтегазовом комплексе, посредством привлечения компетентных специалистов в указанной сфере.

Поступила в редакцию 22.12.2018

Уаге Мария Байрамалиевна, кандидат юридических наук, доцент  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 1)  
E-mail: mbuage@mail.ru

### *M.B. Uage*

#### **IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF STATE OVERSIGHT AND SUPERVISION OVER THE ENVIRONMENTAL SAFETY STANDARDS IN THE OIL AND GAS INDUSTRY OF THE RUSSIAN FEDERATION**

The article analyzes the legal problems of state environmental oversight, industrial and public supervision in the oil and gas sector of the Russian Federation. This issue seems to be relevant, since the enterprises of the oil and gas complex are one of the main sources of negative impact on the environment and its individual components. Violation of the requirements for the rational use and protection of mineral resources and the requirements for the safe conduct of mining

<sup>9</sup> Собрание законодательства РФ. 2017. № 38. Ст. 5621.

has a pronounced negative impact on environmental components, leading to their gradual depletion. The study of the current Russian legislation in the sphere of subsoil use has shown that the legal norms relating to the implementation of state geological and mining oversight, industrial and public supervision are dispersed across numerous regulatory acts, while there is no legal definition of these terms. The author offered relevant recommendations, in particular, concerning the clarification of terminological features of such concepts as “state geological oversight” and “state mining oversight”. Despite the fact that subsoil use in the Russian Federation is carried out by large oil and gas enterprises with significant financial resources and technical capabilities, violations of environmental legislation are inevitable. In this regard, the author analyzed possible ways to improve the system of state oversight, industrial and public supervision over environmental safety in the oil and gas complex.

*Keywords:* state geological oversight, state mining oversight, industrial supervision, public supervision, oil and gas complex, environmental safety.

Received 22.12.2018

Uage M.B., Candidate of Law, Associate Professor  
Udmurt State University  
Universitetskaya st., 1/1, Izhevsk, Russia, 426034  
E-mail: mbuage@mail.ru