



УДК 34.01

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИЯ РАЗЛИВОВ НЕФТИ И НЕФТЕПРОДУКТОВ НА МОРЕ И ВНУТРЕННИХ ВОДНЫХ ПУТЯХ

Матинян Роза Вардановна

студентка

научный руководитель: **Кузьмина Мария Вячеславовна**

к.ю.н., доцент, доцент кафедры предпринимательского и трудового права

Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина, г. Оренбург

Аннотация. В статье анализируются проблемы правового регулирования предотвращения и ликвидации разливов нефти на море и внутренних водных путях. Выявлены ключевые недостатки: фрагментарность законодательства, его ориентация на ликвидацию последствий, а не на профилактику, и неэффективная система ответственности. На основе анализа нормативной базы и правоприменительной практики доказывается низкая превентивная эффективность существующих механизмов. Предлагается переход к превентивной модели управления рисками для обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: предотвращение разливов нефти, ликвидация разливов нефти, правовое регулирование, ЛАПН, экологическая безопасность, превентивная модель.

LEGAL REGULATION OF PREVENTION AND ELIMINATION OF OIL AND OIL PRODUCTS SPILLS ON THE SEA AND INLAND WATERWAYS

Matinyan Roza Vardanovna

student

scientific adviser: **Kuzmina Maria Vyacheslavovna**

Candidate of Law, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of Business and Labor Law

Orenburg Institute (branch) of the Kutafin University, Orenburg

Abstract. The article analyzes the problems of legal regulation of prevention and liquidation of oil spills at sea and inland waterways. Key shortcomings are identified: fragmentation of legislation, its focus on liquidation of consequences rather than prevention, and an ineffective system of responsibility. Based on the analysis of the regulatory framework and law enforcement practice, the low preventive efficiency of the existing mechanisms is proved. A transition to a preventive risk management model for ensuring environmental safety is proposed.

Keywords: prevention of oil spills, liquidation of oil spills, legal regulation

Проблема правового регулирования предотвращения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на море и внутренних водных путях сохраняет высокую научную и практическую значимость в связи с комплексом экологических, экономических и социальных вызовов.

Во-первых, сохраняется высокий уровень аварийности и масштабы экологического ущерба. Согласно официальным данным, только за 2019 год в России произошло около 17 тысяч аварий с разливами нефти, причем более половины из них – на объектах трубопроводного транспорта. Общая площадь загрязнений нефтью и нефтепродуктами достигла 55 тысяч гектаров, что сопоставимо с половиной территории Москвы [1, с. 2].

Во-вторых, существует прямая угроза экономической безопасности и здоровью населения. Как отмечает В.Б. Агафонов, «наибольшую опасность для окружающей среды при эксплуатации нефтепроводов представляют именно аварийные разливы транспортируемой продукции» [2, с. 2]. Загрязнение водных объектов подрывает основы рыболовства, рекреационного потенциала территорий и может привести к нарушению прав граждан на благоприятную окружающую среду.

В-третьих, обострение проблемы связано с интенсификацией хозяйственной деятельности в особо уязвимых регионах. Активное освоение арктического шельфа, увеличение грузопотока по трассе Северного морского пути и в акватории Балтийского моря, где сосредоточено около 15% мирового морского судоходства, многократно повышает экологические риски [3, с. 5]. При этом существующие методы ликвидации разливов в условиях льда, например, в Балтийском море, который зимой на 40% покрыт льдом, недостаточно эффективны и слабо регламентированы. А.В. Свецкий справедливо указывает на существенный недостаток российских нормативных актов, которые не оговаривают возможность сбора нефти подо льдом.

В-четвертых, сохраняются системные пробелы и противоречия в правовом регулировании. Анализ законодательства показывает его фрагментарность, ориентацию на ликвидацию последствий, а не на их предупреждение, и отсутствие комплексного подхода [2, с. 3]. Действующая система ответственности, как демонстрирует судебная практика, не обеспечивает неотвратимости наказания и компенсации ущерба. Ярким примером является случай, рассмотренный Сургутским районным судом, когда производство по делу о разливе нефти было прекращено в связи с малозначительностью правонарушения [1, с. 5].

Правовое регулирование в области предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов осуществляется многоуровневой системой нормативных правовых актов, включающей международные договоры, федеральное законодательство и подзаконные акты.

Основным документом, который регулирует международные отношения в области охраны морской среды, является Конвенция ООН по морскому праву, принятая в 1982 году. Этот важный

нормативный акт устанавливает общие принципы и рамки, которые направлены на защиту морской среды от различных видов загрязнения и негативного воздействия человеческой деятельности. Важнейшим аспектом этой конвенции является статья 234, которая касается «покрытых льдом районов». Она предоставляет прибрежным государствам особые полномочия, позволяя им разрабатывать и внедрять национальные законы, направленные на предотвращение загрязнения морской среды от судов, находящихся в замерзающих морях, в пределах их исключительных экономических зон. Эта норма становится правовой основой для создания особого режима судоходства на Северном морском пути, который имеет стратегическое значение для России.

На территории Российской Федерации также действует Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов, принятая в 1973 году. Этот документ является основным правовым инструментом, который запрещает как операционные, так и аварийные сбросы нефти с судов. Конвенция установила обязательные требования к конструкции танкеров, включая необходимость оснащения их двойным корпусом. Кроме того, в рамках данной конвенции были определены специальные районы с усиленным режимом защиты, такие как Балтийское море, где любой сброс нефтесодержащих смесей строго запрещен. Также конвенция регламентирует оснащение судов современными средствами, которые направлены на предотвращение загрязнения морской среды.

С 1 января 2017 года в России начал действовать Полярный кодекс, который вводит более строгие требования к судам, работающим в полярных водах, включая Арктику и Антарктику. Вторая часть этого кодекса, обозначенная как II-A, содержит специальные нормы, касающиеся конструкции, оборудования и эксплуатации судов, которые предназначены для минимизации рисков, возникающих в сложных ледовых условиях. Это особенно важно, учитывая уникальные климатические и экологические условия, которые характерны для полярных регионов, где любое загрязнение может иметь катастрофические последствия для экосистемы.

На федеральном уровне в России действует также Федеральный закон от 10 января 2002 года под номером 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Важным элементом этого закона является статья 46, которая закрепляет основополагающую обязанность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность на объектах I категории, таких как нефтепромыслы, нефтебазы и трубопроводы. Эти субъекты обязаны разрабатывать и утверждать планы по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, известные как планы ЛАРН (ликвидации аварийных разливов нефти). Эта норма была введена в систему правового регулирования посредством Федерального закона от 13 июля 2020 года под номером 207-ФЗ и является центральной в системе профилактики экологических катастроф.

Кроме того, в правовом регулировании охраны морской среды в России важную роль играют и другие ключевые законы. К ним относится Федеральный закон от 30 ноября 1995 года под номером 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», который регулирует отношения в области использования и охраны континентального шельфа. Этот закон устанавливает правовые основы для проведения различных видов деятельности на континентальном шельфе, включая добычу полезных ископаемых и охрану морской среды.

Также следует отметить Федеральный закон от 31 июля 1998 года под номером 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации». Этот закон детализирует правовой статус внутренних морских вод и определяет права и обязанности государства в отношении использования этих вод, охраны их экосистем и предотвращения загрязнения. Система правового регулирования охраны морской среды в России строится на комплексном подходе, который включает в себя как международные, так и национальные нормативные акты, что позволяет эффективно защищать морскую среду и предотвращать экологические катастрофы.

Детальная регламентация осуществляется актами Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Например, Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 № 2451 «Об утверждении Правил организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации и территориального моря Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» утверждает Правила организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации (за исключением морских акваторий). Этот акт устанавливает:

- Критерии объектов, для которых обязательна разработка плана ЛАРН (основной критерий – расчетный объем возможного разлива);
- Требования к содержанию плана ЛАРН;
- Порядок его согласования и утверждения.

Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2020 № 2366 «Об организации предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (вместе с «Правилами организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации») утверждает Правила организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе,

во внутренних морских водах, в территориальном море и прилежащей зоне РФ. Является аналогом Постановления № 2451 для морских акваторий. Детализирует требования к планам ЛАРН для морской деятельности, порядок проведения учений и привлечения сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС (РСЧС).

Несмотря на существование разветвленной системы международных и национальных нормативных правовых актов, правовое регулирование в области предупреждения и ликвидации разливов нефти (ЛАРН) на море и внутренних водах носит фрагментарный характер и обладает низкой превентивной эффективностью. Ключевая проблема заключается в диспропорции между детальной регламентацией ликвидационных мер и недостаточно проработанными механизмами предупреждения аварий, а также в неадекватной системе ответственности, не создающей реальных стимулов для предприятий инвестировать в экологическую безопасность. Авторы отмечают, что законодательство сфокусировано на действиях после факта разлива, в то время как профилактика прописана декларативно.

Так, В.Б. Агафонов указывает: «Анализ содержания действующих нормативных правовых актов... показывает, что они ориентированы, в первую очередь, на детальную регламентацию мероприятий по ликвидации последствий... в свою очередь, меры по предупреждению аварийных разливов... прописаны достаточно фрагментарно» [2, с. 3]. Он подчеркивает, что даже в планах ЛАРН мероприятия по предотвращению ЧС не конкретизированы.

А.В. Свецкий развивает эту мысль применительно к морской среде: «Большая часть имеющихся правовых норм как на международном, так и на национальном уровнях направлена на соблюдение правил перевозки... Однако представляется необходимым уделять большее внимание вопросу прогнозирования, предупреждения аварийных ситуаций» [3, с. 9]. Он акцентирует необходимость законодательного закрепления современных средств мониторинга (биомаркеры, радары) для раннего.

Еще одной проблемой является несовершенство и неадекватность системы ответственности. Существующие санкции несоизмеримы с масштабом причиняемого ущерба и не обеспечивают неотвратимости наказания.

Ю.Л. Воробьев в своей монографии подчеркивают, что сама квалификация разлива как чрезвычайной ситуации долгое время основывалась лишь на массе разлитой нефти, не учитывая реальный экологический и экономический ущерб, что закладывало основу для манипуляций [4, с. 5].

Н.Г. Жаворонкова указывает на системный характер проблемы: «Понятие «нефтяные загрязнения» охватывает весь спектр загрязнений... то термин «нефтяное загрязнение» приобретает поистине колоссальный масштаб» [5, с. 2]. Это означает, что правовое регулирование должно быть комплексным, охватывая все стадии, а не точечным.

А.В. Свецкий выделяет проблему игнорирования региональной специфики как одну из причин неэффективности. Он констатирует, что в российских технических регламентах «не оговаривается возможность сбора нефти подо льдом, а также отсутствуют требования относительно уровня сплоченности льда, что является существенным недостатком» для Арктики. Таким образом, даже формальное соблюдение требований не гарантирует готовности к ликвидации аварии в специфических условиях.

Проблема, связанная с правоприменением в сфере охраны окружающей среды, находит свое подтверждение в практике судебных разбирательств. Например, в одном из дел, рассмотренных Сургутским районным судом [1, с. 122], производство по делу об административном правонарушении было прекращено на основании малозначительности совершенного деяния. В данном случае речь шла о том, что предприятие допустило разлив нефти и не уведомило уполномоченные органы о данном инциденте в установленные сроки. Несмотря на то, что компания фактически совершила экологическое правонарушение, она смогла избежать ответственности, поскольку суд признал формальный состав правонарушения, заключающийся в несвоевременном информировании, не заслуживающим внимания.

Анализ правоприменительной практики показывает, что подавляющее большинство дел, в которых осуществляется привлечение к ответственности, связано с нарушением статьи 8.5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ), касающейся сокрытия информации. В то же время, статьи, которые предусматривают ответственность за загрязнение водных объектов (например, статья 8.13 КоАП РФ) или за нарушение требований по охране недр, применяются значительно реже. Это обстоятельство подтверждает вывод о том, что существующий правовой механизм не направлен на предупреждение экологических катастроф и возмещение ущерба, причиненного разливами нефти, а скорее сосредоточен на наказании за сопутствующие бюрократические нарушения.

Юридические составы, которые непосредственно связаны с причинением экологического вреда, на практике применяются крайне редко. Это может свидетельствовать о наличии пробелов в доказательной базе или о нежелании правоприменителей брать на себя ответственность за сложные дела, которые требуют более глубокого анализа и понимания экологических последствий. Таким образом, складывается впечатление, что система правового регулирования в Российской Федерации, касающаяся предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов как на море, так и на внутренних водных путях, является несовершенной и нуждается в концептуальном пересмотре.

Для того чтобы преодолеть выявленные системные недостатки, необходимо реализовать комплекс взаимосвязанных мер, направленных на трансформацию существующей парадигмы регулирования. В первую очередь, следует осуществить концептуальный переход от модели,

которая в основном ориентирована на ликвидацию последствий экологических правонарушений, к превентивной модели управления рисками. Это предполагает законодательное закрепление императивных требований к внедрению наилучших доступных технологий (НДТ) на всех этапах технологического цикла — начиная от добычи и заканчивая транспортировкой и хранением нефти и нефтепродуктов.

Не менее важным шагом является установление обязательности проведения независимого технологического аудита опасных производственных объектов. Без получения соответствующего заключения о безопасности эксплуатации таких объектов, их дальнейшая деятельность должна быть приостановлена. Это позволит не только повысить уровень безопасности на производственных предприятиях, но и значительно снизить риски, связанные с возможными экологическими катастрофами.

Кроме того, необходимо создать систему экологического мониторинга, которая будет включать в себя регулярные проверки и оценки состояния окружающей среды в районах, подверженных риску разливов нефти. Это поможет не только в своевременном выявлении потенциальных угроз, но и в разработке мер по их предотвращению. Важно, чтобы такой мониторинг проводился не только государственными органами, но и независимыми экспертами, что позволит обеспечить объективность и надежность получаемых данных.

Также следует рассмотреть возможность создания системы поощрений для предприятий, которые активно внедряют наилучшие доступные технологии и демонстрируют высокие стандарты экологической ответственности. Это может быть как налоговая льгота, так и другие формы поддержки, которые будут стимулировать компании к более ответственному отношению к экологии.

В заключение, можно сказать, что для создания эффективной системы правового регулирования в сфере охраны окружающей среды необходимо не только изменить подход к правоприменению, но и внедрить новые технологии, повысить уровень контроля и ответственности, а также создать стимулы для предприятий, стремящихся минимизировать экологический ущерб. Только комплексный подход позволит обеспечить надежную защиту окружающей среды и предотвратить экологические катастрофы, связанные с разливами нефти и нефтепродуктов.

Список литературы:

1. Ищутин А.В. Аварийные разливы нефти: проблемы правового регулирования их предупреждения и ликвидации / А.В. Ищутин // Проблемы экономики и юридической практики. – 2021. – № 3. – С. 118-125.



2. Агафонов В.Б. Правовое регулирование предупреждения и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, а также иных чрезвычайных ситуаций техногенного характера при пользовании недрами / В.Б. Агафонов // Бизнес в законе. – 2012. – № 1. – С. 192-196.
3. Свецкий А.В. Правовая охрана морской среды от разливов нефти и нефтепродуктов / А.В. Свецкий // Юридические исследования. – 2023. – № 3. – С. 1-12.
4. Воробьев Ю.Л. Предупреждение и ликвидация аварийных разливов нефти и нефтепродуктов / Ю.Л. Воробьев, В.А. Акимов, Ю.И. Соколов. – 2-е изд., стер. – М.: Ин-т риска и безопасности, 2007. – 213 с.
5. Жаворонкова Н.Г. Правовые проблемы обеспечения экологической безопасности при нефтяных загрязнениях / Н.Г. Жаворонкова // НефтьГазПраво. – 2011. – № 1. – С. 5-10.