

# О НОВЫХ ТРЕБОВАНИЯХ ПРИРОДО- ОХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

## К осуществлению погрузочно-разгрузочной и

## бункеровочной деятельности в морских портах

&amp;

С 1 июля 2013 года вступил в силу Федеральный закон РФ от 30 декабря 2012 г. № 287-ФЗ, который утвердил поправки в Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон РФ от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

**СЕРГЕЙ МАЦЕНКО**, к.т.н., ЗАО «ЮжНИИМФ»

**ЮРИЙ ПРОНЬКИН**, государственный советник РФ 3-го класса, ЗАО «ЮжНИИМФ»

**С**вершилось:  
**процедура отменена!**

05  
2013

Главным образом изменения касаются организации разработки планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (далее — планов ПЛРН или ППАРН) предприятий и организаций, осуществляющих операции с соответствующими видами углеводородов. В отличие от действующего до 1 июля 2013 года порядка согласования и утверждения планов ПЛРН введён уведомительный порядок представления ППАРН в органы исполнительной власти. Отменена наконец-то существовавшая с 2004 года длительная и финансово затратная процедура прохождения документа через государственные структуры территориальных управлений различных ведомств, органы власти субъектов РФ и даже органы местного самоуправления (в ряде случаев). Процесс утверждения до-

кументации в федеральных органах власти был возможен только после согласования на всех уровнях и также занимал длительное время. В период с декабря 2004 г. по январь 2011 г., когда действовало требование обязательного прохождения государственной экспертизы МЧС России, прохождение всех этих инстанций требовало от судовладельцев и стивидоров поистине титанического терпения и значительных финансовых затрат.

И вот свершилось — эта процедура отменена! Формально нормативные акты органов исполнительной власти еще содержат требования по действовавшему ранее порядку согласования, но это дело времени, так как ФЗ-287 является документом более высокого уровня и все расходования нормативных актов с его редакцией необходимо толковать в пользу ФЗ. Со временем все эти расходования Минтранс, МЧС, Минэнерго и другими ведомствами

будут устранены в установленном порядке. Казалось бы, можно только радоваться и благодарить за практическую реализацию законодательной инициативы. Однако, как показывает практика, не всё так однозначно и безоблачно.

Вместе с введением уведомительного порядка введены и другие изменения в действующее законодательство. Суть этих изменений заключается в том, что порядок согласования ППАРН дополняется обязательным прохождением государственной экологической экспертизы (далее — ГЭЭ). Само по себе это требование тоже может показаться разумным и обоснованным: вместо десятка согласований нужна всего одна экспертиза. Однако это еще не всё.

В соответствии с требованиями Федерального закона РФ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее — ФЗ-174) и Положения о порядке проведения

государственной экологической экспертизы (утв. постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698) рассмотрение природоохранной документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность в пределах территориального моря и внутренних морских вод РФ, осуществляет только центральный аппарат Росприроднадзора (г. Москва). Отдельного порядка проведения ГЭЭ планов ПЛРН не существует, поэтому заявки на такую экспертизу должны подаваться в соответствии с общей процедурой, описанной достаточно подробно в проекте Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня (размещён на официальном сайте Росприроднадзора).

Статья 14 ФЗ-174 и п. 4 Положения о порядке проведения ГЭЭ определяют требования к составу материалов, обязательных для представления на ГЭЭ. В соответствии с общим порядком экспертиза будет проведена при обязательном наличии в составе поданной документации следующих элементов:

1. Документации, подлежащей государственной экологической экспертизе в объеме, который определен в установленном порядке (это и есть план ПЛРН), и содержащей материалы оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе (план ПЛРН не содержит таких материалов).

2. Положительных заключений и (или) документов согласований органов федерального надзора и контроля и органов местного самоуправления, получаемых в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

3. Положительных заключений и (или) документов согласований исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, получаемых в установленном законодательством Российской Федерации порядке.



4. Заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту государственной экологической экспертизы в случае его рассмотрения указанными органами и заключений общественной экологической экспертизы в случае ее проведения.

5. Материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

Если подходить к вопросу формально (а иначе и быть не может), при представлении на экспертизу только текста плана ПЛРН в адрес заявителя направляется письмо о некомплектности пакета документов. Этим письмом экспертная организация (Росприроднадзор) требует дополнить представленный пакет следующими документами:

- материалами оценки воздействия на окружающую среду (далее — ОВОС);
- заключением Росрыболовства по материалам оценки воздействия на водные биологические ресурсы;
- сведениями о согласовании плана ПЛРН органами федерального надзора и органами местного самоуправления в соответствии с действовавшим ранее порядком (другого порядка не существует);
- материалами общественных слушаний по объекту экспертизы.

Обращаем особое внимание на то обстоятельство, что речь идёт не о материалах, обосновывающих хозяйственную деятельность компании (об этом будет сказано ниже), а о материалах ОВОС и общественном обсуждении именно объекта экспертизы — плана ПЛРН. В данном случае требование Росприроднадзора закономерно, поскольку ФЗ-174 и ФЗ-287 являются документами одного уровня и их выполнение обязательно. Выходит, процедура согласования планов ПЛРН не только не отменена, но и дополнена новыми обременительными требованиями для бизнеса! При этом их выполнение ведёт исключительно к финансовым затратам без какой-либо практической пользы и вот почему.

### Оценка воздействия на окружающую среду

Оценка воздействия на окружающую среду предполагает расчёт воздействия предполагаемой деятельности на основные компоненты природной среды: атмосферный воздух, морскую воду, водные биологические ресурсы. Полученные по утверждённым методикам результаты расчётов сравниваются с установленными нормативными показателями. На основании этого сравнения делается вывод о допустимости или недопустимости воздей-



ствия в условиях штатного функционирования промышленного объекта. В случае превышения нормативов компания-природопользователь обязана предусмотреть мероприятия, компенсирующие негативное воздействие или снижающие уровень такого воздействия.

При планировании операции по ЛРН представляется возможным выбрать наихудший сценарий и рассчитать концентрацию углеводородов в воде, воздухе и почве. Однако в случае аварийного разлива нефти или нефтепродуктов любые установленные нормативы будут заведомо превышены. Такой расчёт возможен, но не имеет никакого смысла, так как в условиях чрезвычайной ситуации никаких нормативов воздействия на окружающую среду не существует. Поэтому полученные результаты не с чем сравнить. При отсутствии контрольных нормативов оценить результаты расчётов и сделать какие-либо выводы (превышает, не превышает, находится на допустимом уровне и т.п.) не представляется возможным. Исходя из этого, выполнить оценку воздействия аварийного разлива нефти на окружающую среду невозможно в принципе.

Оценка воздействия остаточного

уровня разлива нефти на окружающую среду возможна, но должна производиться после окончания операции по ЛРН исходя из фактического уровня загрязнения, определяемого средствами инструментального замера. Спрогнозировать заранее уровень остаточного загрязнения не представляется возможным, так как развитие ЧС зависит от множества факторов, а сама ЧС в большей части случаев развивается неуправляемо и бесконтрольно.

Что касается общественного обсуждения планов ПАРН, с нашей точки зрения, практическая польза от этого нововведения также отсутствует. Ликвидация разливов нефти — крайне специфическая и узкая область знаний. Специалисты в этой области знают друг друга и всегда могут получить квалифицированную поддержку или дельный совет. Как показывает практика нашего участия в общественных слушаниях, в большинстве случаев дело ограничивается призывами особо активных граждан запретить любую хозяйственную деятельность в соответствующем муниципальном районе и на прилегающих территориях. Иногда просят содействовать в решении тех или иных хозяйственных или материальных

проблем муниципального образования. Непосредственно о предмете общественного обсуждения, о сути выполненных расчётов в материалах ОВОС высказываются крайне редко.

Согласно требованиям законодательства РФ (п. 1 ст. 9 ФЗ-174), общественное обсуждение материалов ОВОС организуется природопользователем совместно с органами местного самоуправления. Следовательно, субъект хозяйственной деятельности должен предоставлять в ГЭЭ сведения о прохождении общественных слушаний или другого вида общественного обсуждения материалов в том именно муниципальном образовании, в котором он планирует ведение своей деятельности. Это означает, что при осуществлении деятельности в нескольких морских портах судовладелец обязан проводить общественное обсуждение плана ПАРН в соответствующих муниципальных образованиях. Так, если бункеровочная компания планирует работу в морских портах Азово-Черноморского региона, общественные слушания необходимо проводить в муниципальных образованиях: Таганрог, Ростов-на-Дону, Азов, Ейск, Темрюк, Новороссийск, Туапсе, Сочи, Адлер.

Более того, природоохранное ведомство может потребовать проведения полного комплекса государственной экологической экспертизы хозяйственной деятельности судоходной компании. Это обусловлено тем, что в соответствии с новой редакцией п. 3 статьи 31 ФЗ-187 и п. 3 статьи 34 ФЗ-155 любая хозяйственная деятельность в пределах внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ является объектом ГЭЭ. На практике это означает, что, например, судоходные и бункеровочные компании перед осуществлением хозяйственной деятельности должны будут на общих основаниях разрабатывать документацию, обосновывающую такую деятельность (проект экологического обоснования) и получать на документацию положительное заключение ГЭЭ. В свою очередь, получение такого заключения потребует проведения общественных слушаний и заключения Росрыболовства.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что термин «... другие виды хозяйственной и иной деятельности...» может толковаться сколь угодно широко и распространяться в том числе на погрузочно-разгрузочные операции на рейдовых перегрузочных комплексах, бункеровку, операции «судно-судно» и в целом на эксплуатацию судов в пределах внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ. При этом Положением о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах (утв. постановлением Правительства РФ от 6 марта 2012 г. № 193) определён исчерпывающий перечень документов, подаваемых заявителем на получение лицензии. В связи с этим, с точки зрения авторов статьи, речь идёт о введении дополнительных избыточных требований, обременительных для судовладельцев. Ведь получение лицензии возможно только при наличии введённого в установленном порядке плана ПЛРН.

### Новые требования: «плюсы» и «минусы»

В соответствии со ст. 1 ФЗ-174 экологическая экспертиза — это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. Согласно п. 2 ст. 34 ФЗ-155, государственной экологической экспертизе подлежат все виды документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность во внутренних морских водах и в территориальном море. При этом все виды хозяйственной и иной деятельности во внутренних морских водах и в территориальном море могут осуществляться только при наличии положительного заключения ГЭЭ, проводимой за счет пользователя природными ресурсами внутренних морских вод и территориального моря.

Как видим, ГЭЭ проводится в отношении планируемой деятельности до принятия решения о реализации объекта экологической экспертизы. Действительно, ЗАО «ЮжНИИМФ» и другие проектно-конструкторские организации имеют опыт рассмотрения разработанной проектной документации при прохождении ГЭЭ. При этом, однако, речь идёт о строительстве новых промышленных объектов, реконструкции или техническом перевооружении имеющихся объектов инфраструктуры морских портов. В ходе реализации таких проектов планируются значительные объёмы строительно-монтажных, дноуглубительных, инженерно-технических и других работ, которые могут нанести существенный вред окружающей среде. Естественно, в этих условиях будет предъявлено повышенное внимание экологов и природоохранных структур к степени технической

эффективности принимаемых проектных решений и их соответствия требованиям природоохранного законодательства.

В случае ведения судовладельцами погрузочно-разгрузочной деятельности (далее — ПРД) на имеющихся производственных мощностях в морских портах речь идёт исключительно об использовании существующих объектов. Так, при выполнении ПРД на внешнем рейде морского порта (например, при операциях «судно-судно» с навалочными или наливными грузами) задействуются следующие объекты:

- судно-привозчик — под флагом РФ, имеет все разрешительные документы РФ и находится под надзором Регистра;
- судно-накопитель — под флагом РФ, имеет все разрешительные документы РФ и находится под надзором Регистра, на это судно оформлена лицензия на осуществление ПРД в морских портах;
- судно-отвозчик — под флагом иностранного государства, получило разрешение на вход в морской порт от капитана морского порта, находится под надзором иностранного классификационного общества;
- рейдовое перегрузочное место — определено в Обязательных постановлениях по морскому порту (утверждены приказом Минтранса России) и специально предназначено для ведения ПРД;
- акватория морского порта — определена постановлением Правительства РФ специально для торгового мореплавания.

Таким образом, погрузочно-разгрузочная деятельность является неотъемлемой частью функционирования морских портов. Она начинается не с момента начала работы конкретного субъекта транспортного комплекса, а с момента начала эксплуатации морского порта и прекращается при принятии решения о ликвидации морского порта. Экологическая оценка осуществления ПРД с теми или иными опасными грузами должна проводиться только в составе проектов на строительство, реконструкцию, расширение или техническое перевооружение



морского порта в целом, вновь вводимых причальных сооружений или открытия новых рейдовых перегрузочных районов. С точки зрения авторов статьи, прохождение ГЭЭ каждым отдельным судовладельцем для обоснования своей частной деятельности не имеет никакого смысла.

В настоящее время имеется судебная практика отстаивания судовладельцами своих прав и получения судебных решений, отменяющих требования природоохранных органов об обязательном прохождении государственной экологической экспертизы [1, 2]. Наиболее обоснованным представляется решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28 октября 2010 года № А56-44020/2010 по заявлению ООО «Газпромнефть Шиппинг» [2]. Однако все решения основаны на ранее действовавшей редакции п. 3 статьи 34 ФЗ-155, которая изменена с 1 июля 2013 года и получила более расширенное толкование. Фактически сегодня любой судовладелец может быть формально принужден к прохождению процедуры ГЭЭ перед началом хозяйственной деятельности.

В связи с вышеизложенным авторы статьи полагают, что приня-

тие ФЗ-287 не только не облегчило ведение деятельности российскими судовладельцами, но напротив — привело к появлению новых требований, существенно затрудняющих получение разрешительных документов. Большая часть этих требований представляется избыточными, обременительными для бизнеса и не имеющими практической пользы. Их применение существенно затруднит ведение деятельности по эксплуатации объектов транспортного комплекса, поставит отечественных судовладельцев в заведомо менее выгодные условия по сравнению с иностранными. Это, в свою очередь, неизбежно приведёт к уходу грузо- и судовладельцев в конкурирующие порты Украины и Прибалтики, а стивидоров — в теневой сектор, по принципу «работаем, пока не поймают».

### **Предложения от «ЮжНИИМФ»**

В целях недопущения негативного влияния указанных требований на деятельность предприятий и организаций морской отрасли предлагаем следующее.

1. Обсудить новые требования Федерального закона РФ от 30 декабря 2012 г. № 287-ФЗ «О вне-

сении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» на различных общественных площадках. Так, авторами статьи инициировано рассмотрение данного вопроса на очередном заседании Экспертного совета в сфере морского и внутреннего водного транспорта Совета Федерации.

2. Привлечь к участию в общественной дискуссии по данному вопросу должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, профильных комитетов Госдумы РФ и Совета Федерации, представителей союза «Национальная палата судоходства», Ассоциации морских торговых портов и других общественных объединений.

3. Инициировать внесение изменений в природоохранное законодательство и ФЗ-155 в части, касающейся экологического обоснования хозяйственной деятельности по эксплуатации морских и речных судов. Требования законодательства не должны налагать на судовладельцев дополнительных требований, касающихся прохождения государственной экологической экспертизы.

4. В соответствии с требованиями постановления Правительства РФ от 29 июля 2011 г. № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» инициировать проведение Министерством экономического развития Российской Федерации соответствующей экспертизы ФЗ-287. Авторы статьи готовы к взаимодействию с представителями предпринимательского сообщества на предмет подготовки необходимых для этого письменных обращений. **МФ**