



ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РИСКА ПРИ ДОБЫЧЕ НЕФТИ И ГАЗА В УКРАИНЕ И ЕГО КЛАССИФИКАЦИЯ

Н. МАКАРЕНКО,

соискатель Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

SUMMARY

The article describes the existing definitions of environmental risk data by domestic legal scholar in the field of environmental safety, as well as an analysis of the legal acts in the field of environmental safety of both Ukraine and countries such as the Russian Federation and the Republic of Belarus. During the presentation of the basic material the author proposed a variant of the definition of environmental risk of oil and gas, as an indicator of environmental risk of this type of economic activity, as well as the basis for the classification of ecological risks of oil and gas. It is concluded that the degree of inappropriate regulatory environmental safety in oil and gas.

Key words: environmental safety, environmental risk, extraction of oil and gas, the protection of environmental rights.

* * *

В статье приводятся существующие определения экологического риска, данные отечественными учеными-правоведами в сфере экологической безопасности, а также дан анализ нормативно-правовых актов в сфере обеспечения экологической безопасности как Украины, так и таких стран, как Российская Федерация и Республика Беларусь. В ходе изложения основного материала автором предложен вариант определения понятия экологического риска при добыче нефти и газа, как показателя экологической опасности такого вида хозяйственной деятельности, а также основания для классификации экологического риска при добыче нефти и газа. Сделан вывод о ненадлежащей степени нормативного регулирования обеспечения экологической безопасности при добыче нефти и газа.

Ключевые слова: экологическая безопасность, экологический риск, добыча нефти и газа, защита экологических прав граждан.

Постановка проблемы. Обеспечение экологической безопасности при осуществлении деятельности по добыче нефти и газа является одним из необходимых элементов обеспечения экологических прав граждан на безопасную окружающую среду и как следствие – национальной безопасности Украины. При этом экологический риск в данном случае является существенным признаком экологически небезопасной деятельности, к которой, согласно украинскому законодательству, относится добыча нефти и газа. Поскольку добыча нефти и газа характеризуется повышенным экологическим риском, это создает необходимость в дополнительном нормативно-правовом регулировании такого вида хозяйственной деятельности.

Актуальность темы исследования состоит в отсутствии каких-либо комплексных научных исследований на территории Украины по вопросам правового регулирования обеспечения экологической безопасности при добыче нефти и газа, и как следствие отсутствию определения правовых основ экологического риска в указанной сфере, а также его классификации.

Состояние исследования. Теоретической основой для проведения исследования юридической природы экологического риска при добыче нефти и газа послужили работы отечественных ученых, таких как В. И. Андрейцев, А. А. Погребной, М. В. Краснова, Ю. С. Шемшученко, М. А. Фролов, которые рассматривали в общем правовую природу экологического риска.

Целью статьи является исследование юридической природы экологического риска при осуществлении такого

экологически небезопасного вида хозяйственной деятельности, как добыча нефти и газа, а также классификация видов экологического риска при осуществлении такой деятельности. Новизна данной работы состоит в отсутствии в отечественной литературе исследований правовой природы экологического риска и его классификации при нефте- и газодобыче.

Изложение основного материала. Предприятия нефтегазового комплекса по уровню вредного воздействия на природную среду считаются объектами повышенного экологического риска. Они являются потенциальными источниками загрязнения окружающей среды, что может произойти в случае нарушения технологических режимов работы оборудования или аварийной ситуации. Некоторые объекты загрязняют окружающую среду и при нормальных условиях работы, что обусловлено технологическими

процессами. Отметим, что последствия этого влияния чувствуются не только на момент загрязнения, но и еще несколько лет после поисковых работ. Это связано с такими причинами [1, с. 36]:

- нефтедобыча как фактор техногенного влияния охватывает процессы строительства и эксплуатации нефтегазовых скважин, структурных элементов добычи и накопления углеводородов;

- постоянным наращиванием объемов глубокой разведки и эксплуатации скважин при приоритетности технико-экономических показателей над экологическими;

- образованием и накоплением на дневной поверхности отходов в различных агрегатных состояниях, в составе которых есть загрязняющие вещества различных классов опасности;

- главными загрязнителями окружающей среды при строительстве скважин – это буровые и тампонажные растворы, обработанные химреагентами, буровой шлам и буровые сточные воды, пластовые флюиды;

- рассматриванием установки бурения как временного сооружения, которое выполняло производственные функции в течение короткого отрезка времени и поэтому не было оборудовано техническими средствами очистки, нейтрализации и утилизации отходов;

- отсутствием бережного отношения к земельным и водным ресурсам;



- отсутствием достоверной информации о последствиях негативного влияния отходов бурения на окружающую среду [2, с. 144].

В связи с вышеизложенным научный интерес представляет исследование, в частности, юридической природы экологического риска при добыче нефти и газа в Украине, поскольку, как верно было отмечено М. А. Фроловым, такое явление, как экологический риск, исследуется многими науками, но именно правоведение и, в частности, право экологической безопасности, обладает уникальным инструментом государственно-властного воздействия на поведение людей с целью его корректировки, учитывая объективно существующие угрозы [3, с. 1].

Конституция Украины в статье 50 [4] закрепила конституционное право граждан на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду. В дальнейшем Постановлением Кабинета Министров Украины № 429 от 22.06.1994 г. [5] была утверждена Концепция приоритетных направлений развития науки и техники, основной задачей которой является создание научных основ современных технологий и технических средств, направленных на разрешение проблем экологической безопасности в Украине. Указанная Концепция среди приоритетных направлений обращает внимание и на необходимость определения понятия экологического риска и его природы для здоровья людей. На данный момент в Законе Украины «Об основах национальной безопасности Украины» [6] определено, что на современном этапе основными реальными и потенциальными угрозами национальной безопасности Украины, а также стабильности в обществе в экологической сфере является именно значительное антропогенное нарушение и техногенная перегруженность территории Украины, рост рисков возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характеров.

Таким образом, на территории Украины, начиная с момента провозглашения независимости Украины, на законодательном уровне, в соответствующих программных документах неоднократно обращалось внимание на необходимость законодательного, в рамках правового поля, определения экологического риска с целью возмож-

ности его минимизации и борьбы с последствиями. Однако, несмотря на это, ни действующий Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» [7], ни Закон Украины «О нефти и газе» [8] не дает такого определения, лишь в Законе Украины «Об объектах повышенной опасности» [9] приводится понятие риска, однако указанное понятие не раскрывает именно сущности экологического риска и возможных последствий для окружающей среды и человека. В этой связи нелишним будет обратить внимание на законодательное определение экологического риска в странах-соседах, в частности в Российской Федерации и Республике Беларусь. Так, правовое понятие экологического риска определено в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [10], а также в аналогичном Законе Российской Федерации [11] как вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для окружающей среды и вызванного вредным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Более того, в указанном Законе Республики Беларусь содержатся требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и ликвидации объектов добычи, переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки, в отличие от Закона Украины «Об охране окружающей природной среды», который является слишком обширным и не конкретизирует указанные аспекты, как и не дает общего определения экологического риска. Заслуживает внимания также и норма вышеуказанного Закона Республики Беларусь, согласно которой, строительство и эксплуатация объектов добычи, переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки (в том числе расположенных в поверхностных водных объектах) допускаются при наличии проектов восстановления загрязненных земель, положительных заключений государственной экологической экспертизы и финансовых гарантий реализации таких проектов.

Следует отметить, что понятие эко-

логического риска находит свое отражение и в международных нормативно-правовых актах. Так, в соответствии с Директивой Совета Европейского Союза от 09 декабря 1996 года № 96/82-ЕС о сдерживании крупных аварий, связанных с опасными веществами, риск означает вероятность наступления определенного события при определенных обстоятельствах и в определенное время [12, с. 312]. Также определение экологического риска содержится и в новой редакции модельного закона «Об экологической безопасности», принятого постановлением Постоянной комиссии Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии от 15 ноября 2003 г. [13]. В нем отмечается о вероятности наступления события, которое сопровождается негативными последствиями для окружающей среды и человека, которое обусловлено прогнозируемым негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, которое может привести к возникновению угроз экологической безопасности.

Большое значение для экологической правовой науки имеют исследования В. И. Андрейцева, поскольку именно он в рамках права экологической безопасности комплексно рассматривал и правовую природу экологических рисков. Так, В. И. Андрейцев в юридическом аспекте под экологическим риском понимал установленные нормами экологического законодательства обстоятельства, с которыми связывают возникновение, изменение, прекращение правоотношений по осуществлению деятельности с экологически опасными объектами, что определяет формирование и реализацию специальной правосубъектности физических, юридических лиц и государства по выявлению, предупреждению и устранению естественных и техногенных угроз для окружающей среды, жизни и здоровья населения и особый режим ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение требований по обеспечению экологической безопасности, включая и случайное (вероятное) наступление опасности [14, с. 57]. Именно группой ученых (представителей Киевской школы права) под руководством В. И. Андрейцева (таких как М. В. Краснова, Г.



И. Балюк, М. А. Фролов, Е. А. Шомпол и др.) была предложена концепция Закона Украины «Об экологической (природно-техногенной) безопасности» [15], в разделе I которого планировалось дать определение, в частности, понятия экологического риска, а в центральном разделе Закона – «Механизм обеспечения экологической безопасности» – должны были быть правовые нормы, которые бы определяли организационные и экономико-правовые рычаги оценки экологического риска различных объектов, а также были бы направлены на принятие мер превентивного характера по недопущению возникновения экологической опасности. В рамках указанного раздела В. И. Андрейцев особое место уделял государственным программам обеспечения экологической безопасности, а также ведению государственного реестра экологически небезопасных территорий и объектов с целью предотвращения возникновения экологических рисков.

В свою очередь, представители Одесской школы права, такие как А. А. Погребной, И. И. Каракаш, придерживаются позиции, что нормальный экологический риск основывается на допущении вероятности причинения вреда для достижения производственно-хозяйственного результата при условии устранения такого ущерба путем восстановления нарушенного естественного состояния природных ресурсов и обеспечения охраны окружающей среды [16, с. 343]. Таким образом, в области экологической безопасности, с точки зрения указанных ученых, концепция устойчивого развития трансформируется в концепцию приемлемого (нормального) экологического риска.

Необходимость в правовом регулировании экологических рисков при добыче нефти и газа обусловлена тем, что добыча и переработка нефти и газа, согласно Постановлению Кабинета Министров Украины «О перечне видов деятельности и объектов, которые составляют повышенную экологическую опасность» [17], относятся к таким видам деятельности, которые составляют повышенную экологическую опасность. Таким образом, осуществление указанного вида хозяйственной деятельности несет в себе возможную опасность наступления негативных по-

следствий для окружающей природной среды и самого человека, т. е. несет риск возможного наступления негативных последствий.

Следует отметить, что с целью предотвращения возможных экологических рисков при добыче нефти и газа на территории Украины действует ряд нормативно-правовых актов, направленных на минимизацию возможных экологических рисков. В частности приказом государственного комитета Украины по промышленной безопасности, охране труда и горному надзору были утверждены Правила безопасности в нефтегазодобывающей промышленности [18]. Данные Правила устанавливают нормативные требования к персоналу, к средствам защиты персонала, к строениям и помещениям, к оборудованию, специальной технике, определяют круг мероприятий, необходимых для предотвращения возможного открытого фонтанирования скважин, а также порядок ликвидации аварий, возникающий при бурении скважин.

Также Приказом Министерства чрезвычайных ситуаций Украины были утверждены Правила безопасности во время выполнения работ по разведке и разработке месторождений нефти и газа в акваториях Черного и Азовского морей [19]. Указанные Правила являются обязательными для работодателей и работников, выполняющих работы по разведке и разработке нефтяных и газовых месторождений в акваториях Черного и Азовского морей, и устанавливают требования к охране труда при выполнении указанных работ в акваториях Черного и Азовского морей.

Учитывая характер хозяйственной деятельности по добыче нефти и газа, а также возможные негативные последствия такой деятельности, считаем целесообразным определить экологический риск при добыче нефти и газа как возможность наступления негативных последствий для окружающей среды, жизни и здоровья населения, возникающих вследствие осуществления деятельности по добыче нефти и газа, что может привести к возникновению угроз экологической безопасности.

Указанный экологический риск при добыче нефти и газа может быть разделен на группы по различным основаниям. Так, нами предлагается

следующая классификация экологического риска:

1. В зависимости от вида добываемого полезного ископаемого:

- экологические риски, связанные с добычей нефти;
- экологические риски, связанные с добычей газа.

2. В зависимости от вида деятельности:

- экологические риски, возникающие при проведении разведки месторождений нефти и газа;
- экологические риски, возникающие при разработке месторождений нефти и газа;
- экологические риски, возникающие при добыче нефти и газа;
- экологические риски, возникающие во время обработки добытой нефти и газа;
- экологические риски, возникающие при проведении работ с отходами, образующимися после обработки добытой нефти и газа.

3. В зависимости от возможных последствий негативного воздействия:

- экологические риски, связанные с негативными последствиями для жизни и здоровья человека;
- экологические риски, связанные с негативными последствиями для окружающей природной среды (которые, в свою очередь, могут быть классифицированы на атмосферные, гидросферные, животного мира, растительного мира, почвенного покрова, недр).

4. В зависимости от состояния объекта, осуществляющего деятельность по добыче нефти и газа:

- экологические риски при нормальном функционировании объекта;
- экологические риски при возникновении чрезвычайных ситуаций вследствие несоблюдения нормативов потерь нефти и газа при их добыче;

5. В зависимости от причин возникновения:

- экологические риски, возникающие вследствие независимых от человека обстоятельств (такие, например, как открытое фонтанирование нефтяных скважин);
- экологические риски, возникающие вследствие нарушения технологических процессов работ по добыче нефти и газа;
- экологические риски, возникаю-



щие вследствие несоблюдения норм предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ;

- экологические риски, возникающие при несоблюдении нормативов потерь нефти и газа при их добыче;

- экологические риски при нарушении правил личной безопасности при осуществлении деятельности по добыче нефти и газа.

Наряду с определением экологического риска при добыче нефти и газа считаем также целесообразным на законодательном уровне обязать субъектов хозяйствования, проводящих деятельность по добыче нефти и газа, осуществлять обязательное планирование возможных экологических рисков (мониторинг экологических рисков при добыче нефти и газа), под которым понимается управленческий процесс создания долгосрочного плана по добыче и переработке нефти и газа с определением возможных экологических рисков на всех этапах такой деятельности, а также путей их предотвращения. Именно такие меры, на наш взгляд, создадут необходимые условия для повышения экологической безопасности предприятий нефтегазовой сферы, поднимут на новый уровень механизм государственно-правового обеспечения такой безопасности, помогут минимизировать возможность перерастания существующих рисков в реальные негативные последствия.

Выводы. Законодательство Украины, регулирующее экологические аспекты деятельности по добыче нефти и газа, не содержит в себе понятия экологического риска при осуществлении указанной деятельности, как и не содержит нормативных показателей, с помощью которых тот либо иной экологический риск можно было бы отнести к допустимому либо недопустимому. В связи с этим считаем целесообразным закрепить понятие экологического риска при добыче нефти и газа в Законе Украины «О нефти и газе». Следует учитывать, что на сегодняшний день вопросы обеспечения экологической безопасности и минимизации возможных экологических рисков являются крайне актуальными, поскольку, несмотря на то, что Украина не относится к ведущим странам, осуществляющим добычу нефти и газа, тем не менее Украина име-

ет большой потенциал для увеличения объемов добычи указанных полезных ископаемых за счет освоения новых месторождений, что, в свою очередь, требует надлежащего нормативного регулирования для обеспечения экологической безопасности такой деятельности.

Список использованной литературы:

1. Фесенко І. М., Решетов І. К., Фесенко М. М. Оцінка та контроль впливу відходів буріння нафтогазових свердловин на ґрунти // Екологія довкілля та безпека життєдіяльності. – 2001. – № 3. – С. 36–40.

2. Клімова Н. Деякі питання методики оцінки стану забруднення ґрунтів унаслідок нафтогазовидобутку // Вісник Львівського університету. – 2006. – Вип. 33. – С. 144–151.

3. Фролов М. О. Правові аспекти екологічного ризику : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2001. – 20 с.

4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки»: від 22.06.1994р., № 429 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/norm_akt/source-КМУ/type-Постанова/429-94-п-22.06.1994.htm.

6. Закон України «Про основи національної безпеки України»: від 19.06.2003р. № 964-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

7. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»: від 25.06.1991 р., № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

8. Закон України «Про нафту і газ»: від 12.07.2001 № 2665-III // ВВР України. – 2001. – № 50. – Ст. 262.

9. Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»: від 18.01.2001р. № 2245-III // ВВР України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.

10. Закон Респ. Беларусь «Об охране окружающей среды»: от 26.11.1992 г. № 1982-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа:// <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/360>. – Название с экрана.

11. Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды»: от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа :// <http://www.zakonrf.info/zakon-ob-ohrane-okr-sredy/>. – Название с экрана.

12. Директива Ради Європейського Союзу від 09 грудня 1996 року № 96/82-ЄС про стримування великих аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами / Огляд стану адаптації законодавства України до *acquis communautaire*. – К. : ВД «Професіонал», 2007. – 544 с.

13. Модельний закон «Про екологічну безпеку», прийнятий постановою Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД від 15.11.2003 р. № 22-18 / Інформаційний бюлетень Міжпарламентської Асамблеї СНГ. – 2004. – № 33.

14. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки : Навч. та наук.-практ. посіб. – К. : Знання-Прес, 2002. – 332 с.

15. Андрейцев В. І. Концепція Закону України про екологічну (природно-техногенну) безпеку // Матеріали семінару з питань законодавства по екологічній безпеці. – К., 1998.

16. Аграрное, земельное и экологическое право Украины. Общие части учебных курсов : уч. пособие / Под ред. Погребного А. А. – Харьков : Одиссей, 2000.- 368 с.

17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку»: від 27.07.1995 р., № 554 // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 10. – Ст. 252.

18. Наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду «Про затвердження Правил безпеки в нафтогазодобувній промисловості України»: від 06.05.2008 р. № 95 // Офіційний Вісник України. – 2008. – № 41. – Ст. 1383.

19. Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України «Про затвердження Правил безпеки під час виконання робіт з розвідування та розроблення родовищ нафти і газу в акваторіях Чорного та Азовського морів»: від 14.12.2012 р. № 1423 // Офіційний Вісник України. – 2013. – № 11. – Ст. 428.