

Современное правовое обеспечение экологической безопасности при разведке и эксплуатации угольных и нефтегазовых месторождений России и Германии

DOI: <http://dx.doi.org/10.18796/0041-5790-2022-12-78-81>

ШЕСТАК В.А.

Доктор юрид. наук, доцент,
профессор кафедры уголовного права,
уголовного процесса и криминалистики
МГИМО МИД России,
119454, г. Москва, Россия,
e-mail: shestak.v.a@mgimo.ru

АДИГАМОВ А.И.

Магистр юриспруденции МГИМО МИД России
119454, г. Москва, Россия,
e-mail: adigamov_arthur@mail.ru

В статье проведен анализ особенностей экологического законодательства России и Германии, регулирующего вопросы обеспечения экологической безопасности разведки, эксплуатации месторождений таких видов полезных ископаемых, как уголь, нефть, газ. Дана оценка состояния правового регулирования разведки, добычи данных видов энергоресурсов в аспекте соблюдения норм экологического законодательства, роли природоохранного права в развитии горнодобывающей сферы экономики в обеих странах. Выделены основные проблемы, связанные с эколого-правовым обеспечением недропользования и возможные направления совершенствования законодательства в обеспечении экологической безопасности недропользования в России.

Ключевые слова: уголь, газ, нефть, экологическая безопасность, фрекинг, горное право, Германия, Россия.

Для цитирования: Шестак В.А., Адигамов А.И. Современное правовое обеспечение экологической безопасности при разведке и эксплуатации угольных и нефтегазовых месторождений России и Германии // Уголь. 2022. № 12. С. 78-81. DOI: 10.18796/0041-5790-2022-12-78-81.

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях проблемы, связанные с глобальным изменением климата, диктуют необходимость усиления защиты окружающей среды, нормативно-правового регулирования обеспечения экологичности добычи полезных ископаемых. В статье поставлена задача проанализировать состояние правовой регламентации обеспечения экологической безопасности «upstream» в России и Германии. Обращение к опыту ФРГ в области создания природоохранного законодательства связано с тем, что Германия является лидером в сфере обеспечения экологической безопасности.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ

Российская Федерация и Федеративная Республика Германия характеризуются развитой системой природоохранного законодательства, сходством основных подходов к решению ключевых проблем правовой охраны окружающей среды с учетом федеративного характера государственного устройства, особенностей национального права, исторических традиций недропользования, масштаба разработки основных топливно-энергетических полезных ископаемых: угля, нефти, газа [1, 2].

Под термином «экологическая безопасность» понимается состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий [3]. Она обеспечивается через экологическую деятельность, выражающуюся в достижении и поддержании такого качества окружающей природной среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивает здоровье человека и его плодотворную жизнедеятельность в гармонии с природой [4].

Проблемы экологической безопасности при разработке угольных разрезов, нефтегазовых месторождений связаны с наличием на них потенциально опасных объектов, к которым относятся нефтяные скважины и объекты инфраструктуры при них, эксплуатационные скважины на месторождениях природного газа, угольные разрезы и шахты [5]. При освоении таких месторождений наиболее важными проблемами являются: загрязнение земель, водных ресурсов, воздушной среды нефтепродуктами и химическими веществами, применяемыми при бурении и эксплуатации скважин, взрывных работах, транспортировке нефти, угля и газа. Решению данных вопросов способствуют практика заключения Соглашений, составляемых при предоставлении землеотвода для разработки месторождения, применение штрафных санкций за нарушение экологических норм, а также проведение других мероприятий при разработке и эксплуатации месторождений полезных ископаемых, таких как составление пакетов технической проектной документации, необходимых для лицензионного пользования недрами, предусмотренных Законом Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон № 2395-1) [6].

На начальном этапе освоения месторождения производство буровых работ связано с нарушением на значительных площадях почвенного покрова. Основным требованием при этом становятся снятие и хранение плодородного слоя почвы в целях последующей рекультивации земельного участка. Сложность решения проблем рекультивации связано с тем, что, хотя Закон № 2395-1 определяет недра как все то, что находится ниже почвенного слоя, в земельном законодательстве нет определения «почвенный слой». Представляется правильным

практическое применение понятия «почвенный слой» как части земной поверхности, содержащей гумус [7]. В случаях отсутствия почвенного слоя Закон № 2395-1 использует формулировку «верхняя граница недр». Из трех используемых на практике определений «почва», «почвенные горизонты», «почвенный профиль» применяется только одно (почва) в Федеральном законе № 7-ФЗ от 10.01.2002 «Об охране окружающей среды» [8]. Представляется, что подобное нормативное регулирование указывает на отсутствие комплексного подхода к сохранению почвы. В связи с этим представляется более оптимальным рассматривать понятия «почва», «земля», «участок земли» через функциональную характеристику каждого элемента, как это сделано в Законе ФРГ от 17.03.1998 «Об охране почв» [9].

В целях решения проблемы минимизации экологического ущерба, рационального использования попутного газа было принято Постановление Правительства РФ № 1148 от 08.11.2012 «Об особенностях исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду при выбросах в атмосферный воздух загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» [10]. Однако реализация данного решения Правительства встречается с трудностями как субъективного, так и объективного характера. В 2021 г. нормативы сжигания попутного газа соблюдал только «Лукойл» (2,3% от добычи). При этом у «Роснефти» показатель составлял 24,5%, у «Газпром нефти» – 11,7%, СП «Славнефть» – 63,3%. Более того, в связи с прекращением экспорта попутного газа Российский союз промышленников и предпринимателей внес предложение в 2022 г. увеличить норматив утилизации путем сжигания попутного газа без штрафных санкций с 5% до 30% [11].

В России существует развернутая система эколого-правового регулирования деятельности по освоению энергоносителей, о чем свидетельствует массив подзаконных актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Они необходимы ввиду рамочного характера и обширности большинства федеральных законов, регулирующих правоотношения экологической безопасности. Однако в процессе применения права возникают сложности ввиду отсутствия административной ответственности за их неисполнение.

В ФРГ при принятии решений в сфере доступа к угольным ресурсам и углеводородному сырью, их эксплуатации руководствуются в первую очередь соответствием освоения месторождений общественным интересам, сердцевинной которых является защита окружающей среды [12, 13]. В настоящее время, несмотря на значительные собственные запасы угля, нефти, газа, в ФРГ эксплуатация большинства данных месторождений запрещена, прежде всего по экологическим причинам [14].

Для начала работ по поиску, разведке и добыче энергоносителей необходим основной производственный

план, предусмотренный Федеральным горным законом ФРГ (далее – ФГЗ) [15]. Однако его реализация, согласно п. 1 пар. 55 ФГЗ, в виде допуска к началу работ невозможна, если окажется, что освоение месторождения, возможно, способно нанести ущерб запасам других полезных ископаемых или будет наноситься ущерб растительному и животному миру. Одним из главных требований является обязательная процедура проверки всех проектов, реализация которых способна оказать серьезное влияние на окружающую среду. В приложении № 1 к Постановлению от 13.07.1990 «О проверке воздействия на окружающую среду в ФРГ» определен перечень критериев, позволяющих установить допустимость проекта недропользования с точки зрения воздействия на окружающую среду [16]. Также в пар. 22b Постановления от 23.10.1995 «О добыче полезных ископаемых для всех районов добычи полезных ископаемых» [17] изложены экологические требования, соблюдение которых обязательно при осуществлении технологических процессов, применяемых при разработке недр.

Проблемы экологической безопасности при собственной добыче углеводородов, угля, с учетом их небольших объемов в ФРГ, не являются актуальными. Приоритеты сохранения окружающей среды, ориентир на использование возобновляемых источников энергии, запрет на добычу сланцевой нефти и газа с использованием нетрадиционных технологий фрекинга позволяют ФРГ обеспечить восстановление нарушенной в ходе промышленной революции природной среды, в том числе и на территории бывшей ГДР [18].

ВЫВОДЫ

Исследование вопросов экологической безопасности в процессе разработок месторождений угля, нефти и газа в России и Германии свидетельствует, что система производственного планирования и более детальные требования к производству горных работ в ФРГ позволяют, на наш взгляд, обеспечить более высокую защиту окружающей среды. В Германии также более рационально решены вопросы правовой защиты сохранности почвенного покрова при эксплуатации месторождений. При этом общей проблемой для ФРГ и РФ является отсутствие сводного кодекса об охране окружающей среды, вызванного конституционным регулированием защиты окружающей среды в рамках предметов совместного ведения федерального центра и субъектов (земель) федерации в этих странах. Учитывая роль угля, нефти и газа в энергетическом балансе страны и масштабы горных разработок в РФ, полагаем возможным принятие как кодифицированного нормативного правового акта по вопросам экологической безопасности в целом, так и специального сводного закона в части правового обеспечения разведки и эксплуатации месторождений топливно-энергетических ресурсов.

Список литературы

1. Дорошенко О.В. Сравнительный анализ экологического права России и Германии // Вестник Челябинского государственного университета. Образование и здравоохранение. 2014. № 2. С. 109-112.
2. Крюков В.А. Недропользование в меняющемся мире // Экологическое право. 2016. № 2. С. 33.
3. Молев М.Д., Масленников С.А., Занина И.А. Экологическая безопасность угледобывающих регионов. Шахты: ИСОИП (филиал) ДГТУ, 2018. 113 с.
4. Агафонов В.Б., Игнатьев Д.А. Особенности понятийного аппарата охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 5. С. 221-235.
5. О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2020 году. Государственный доклад. М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2021. 264 с.
6. Закон РФ от 21 февраля 1992 № 2395-1 (с изм. и доп. от 01 апреля 2022 г. № 75-ФЗ) «О недрах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. С. 823.
7. Агеев Р.В. Проблемы правового регулирования использования и охраны недр на примере нефтегазовой промышленности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2010. С. 113.
8. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. С. 133.
9. Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17.03.1998. BGBl I, 1998. P. 502.
10. Постановление Правительства РФ от 08.11.2012 № 1148 «Об особенностях исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду при выбросах в атмосферный воздух загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 47. С. 6499.
11. В России предложили увеличить норматив сжигания попутного газа без штрафов до 30%. ТАСС. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/14667363> (дата обращения 15.11.2022).
12. Белозеров В.К., Кирилина Е.Ю. Приоритеты экологической политики Федеративной Республики Германии в современных условиях // Русская политология. 2017. № 3. С. 52–56.
13. Erbe des Bergbaus – Aufbruch in eine neue Zukunft // Hamburger Abendblatt, 2020. 100 p.
14. Bülow M. Ausstieg aus der Kohleförderung in Deutschland – Was geschieht mit den Menschen in den Revieren. 2019. P. 1-14.
15. Wolfgang D. Energierecht. Ergänzungslieferung. C.H.BECK, 2021. 800 p.
16. Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) vom 13.07.1990. BGBl I, 1990. P. 1420.
17. Bergverordnung für alle bergbaulichen Bereiche (Allgemeine Bundesbergverordnung – ABergV) vom 23.10.1995. BGBl I, 1995. P. 1466.
18. Giesberts L., Reinhardt M. Umweltrecht. C.H.BECK. 2. Auflage, 2018. 2623 p.

Original Paper

UDC 343.773:622.85 © V.A. Shestak, A.I. Adigamov, 2022
 ISSN 0041-5790 (Print) • ISSN 2412-8333 (Online) • Ugol' – Russian Coal Journal, 2022, № 12, pp. 78-81
 DOI: <http://dx.doi.org/10.18796/0041-5790-2022-12-78-81>

Title
MODERN LEGAL PROVISIONS FOR ENVIRONMENTAL SAFETY OF COAL AND OIL, GAS EXPLORATION AND EXPLOITATION IN RUSSIA AND GERMANY

AuthorsShestak V.A.¹, Adigamov A.I.¹¹ Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University), Moscow, 119454, Russian Federation**Authors Information**

Shestak V.A., Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology, e-mail: shestak.v.a@mgimo.ru

Adigamov A.I., Master of Jurisprudence, e-mail: adigamov_arthur@mail.ru.

Abstract

The article analyzes the common features and peculiarities of the environmental legislation of Russia and Germany, which regulates the issues of ensuring the environmental safety of exploration, exploitation of deposits of such types of minerals as coal, oil, gas. An assessment is given of the state of legal regulation of exploration, production of these types of energy resources in terms of compliance with environmental legislation, the role of environmental law in the development of the mining sector of the economy in both countries. The main problems associated with the environmental and legal support of subsoil use and possible directions for improving the legislation on ensuring the environmental safety of subsoil use in Russia are identified.

Keywords

Coal, Natural gas, Oil, Environmental safety, Fracking, Mining law, Germany, Russia.

References

- Doroshenko O.V. Comparative analysis of environmental law in Russia and Germany. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Obrazovanie i zdorovooxranenie*, 2014, (2), pp. 109–112. (In Russ.).
- Kryukov V.A. Subsoil use in the changing world. *Ekologicheskoe pravo*, 2016, (2), pp. 33. (In Russ.).
- Molev M.D., Maslennikov S.A. & Zanina I.A. Environmental safety of coal mining regions. Shakhty, Institute of Services Sector and Entrepreneurship, Branch of Don State Technical University, 2018, 113 p. (In Russ.).
- Agafonov V.B. & Ignat'ev D.A. Specific features of the conceptual framework of environmental protection and environmental safety regarding the subsoil use in the legislation of the Russian Federation and foreign countries. *Aktualnye problemy rossijskogo prava*, 2018, (5), pp. 221–235. (In Russ.).
- On the state of protection of population and territories of the Russian Federation from emergencies of natural and man-made character in 2020. State report. Moscow, EMERCOM of the Russian Federation, VNII GOChS (FC), 2021, 264 p. (In Russ.).
- Subsoil Law No. 2395-1 of the Russian Federation dated February 21, 1992 (as amended and supplemented on April 1, 2022, No. 75-FZ). *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii*, 1995, (10), pp. 823. (In Russ.).
- Ageev R.V. Challenges in legal regulation of subsoil use and protection as exemplified by the oil and gas industry. Cand. Sci. (Law) diss.: 12.00.06. Moscow, 2010, p. 113. (In Russ.).
- Federal Law on Environmental Protection No.7-FZ as of January 10, 2002. *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii*, 2002, (2), pp. 133. (In Russ.).
- Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17.03.1998. BGBl I, 1998, pp. 502.
- Decree of the Government of the Russian Federation No.1148 as of November 08, 2012, "On the Features of Calculating the Payment for Emissions of Pollutants Generated During Flaring and (or) Dispersal of Associated Petroleum Gas". *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii*, 2012, (47), pp. 6499. (In Russ.).
- The limit of associated gas flaring without fines was proposed to be increased up to 30% in Russia. [Electronic resource]. Available at: <https://tass.ru/ekonomika/14667363> (accessed 15.11.2022). (In Russ.).
- Belozorov V.K. & Kirilina E.Y. Priorities of environmental policy of the Federal Republic of Germany in present conditions. *Russkaya politologiya*, 2017, (3), pp. 52–56. (In Russ.).

13. Erbe des Bergbaus – Aufbruch in eine neue Zukunft. *Hamburger Abendblatt*, 2020, 100 p.

14. Bülow M. Ausstieg aus der Kohleförderung in Deutschland – Was geschieht mit den Menschen in den Revieren, 2019, pp. 1-14.

15. Wolfgang D. Energierecht. Ergänzungslieferung. C.H.BECK, 2021, 800 p.

16. Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) vom 13.07.1990. BGBl I, 1990, pp. 1420.

17. Bergverordnung für alle bergbaulichen Bereiche (Allgemeine Bundesbergverordnung – ABergV) vom 23.10.1995. BGBl I, 1995, pp. 1466.

18. Giesberts L., Reinhardt M. Umweltrecht. C.H.BECK. 2. Auflage, 2018. 2623 p.

For citation

Shestak V.A. & Adigamov A.I. Modern legal provisions for environmental safety of coal and oil, gas exploration and exploitation in Russia and Germany. *Ugol'*, 2022, (12), pp. 78-81. (In Russ.). DOI: 10.18796/0041-5790-2022-12-78-81.

Paper info

Received October 18, 2022

Reviewed October 31, 2022

Accepted November 25, 2022

РЕКЛАМА

НПП ЗАВОД МДУ

ООО НАУЧНО-ПРОИЗВОДСТВЕННОЕ ПРЕДПРИЯТИЕ
 «ЗАВОД МОДУЛЬНЫХ
 ДЕГАЗАЦИОННЫХ УСТАНОВОК»

**ОБОРУДОВАНИЕ
 ДЛЯ ДЕГАЗАЦИИ И УТИЛИЗАЦИИ
 МЕТАНА**

МЕТАН ПОД КОНТРОЛЕМ!

РОССИЯ
 Г. НОВОКУЗНЕЦК
 ШОССЕ СЕВЕРНОЕ, 8

WWW.ZAVODMDU.RU
 INFO@ZAVODMDU.RU
 ТЕЛ.: +7 (3843) 991-991