В ноябре 2017 года вступили в силу скорректированные требования к планам по ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (ЛАРН) при осуществлении деятельности во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации, регламентированным Федеральным законом №155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» и Федеральным законом №187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации».

​Согласно изменениям и дополнениям, внесенным в Закон №155-ФЗ в 2017 году, планы ЛАРН при осуществлении деятельности по перевалке нефти и нефтепродуктов, бункеровке (заправке) судов исключены из объектов государственной экологической экспертизы. ​

Небольшая предыстория.

# В 2013 году вступили в силу изменения и дополнения в Законы №155-ФЗ и №187-ФЗ, которые установили, что эксплуатация, использование искусственных островов, установок, сооружений, подводных трубопроводов; проведение буровых работ при региональном геологическом изучении, разведке и добыче углеводородного сырья, при транспортировке и хранении нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе РФ, а также во внутренних морских водах и территориальном море РФ допускаются только при наличии плана ЛАРН, который является самостоятельным объектом государственной экологической экспертизы в соответствии с Федеральным Законом от №174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Бункерные компании были поставлены в равные условия со стационарными объектами, которые в основном категорируются как опасные производственные объекты, на основании того, что, по мнению Росприроднадзора на тот момент времени, суда-бункеровщики относились к «сооружениям» согласно определению, которое дает Статья 7 КТМ: «Под судном в КТМ понимается самоходное или несамоходное плавучее сооружение, используемое в целях торгового мореплавания».

Почему Росприроднадзор использовал определение КТМ, при том, что сам Закон №155-ФЗ определяет, что понимается под сооружениями для целей этого же Закона, оставалось только догадываться. В итоге к судам-бункеровщикам, как к «сооружениям», применили законодательные требования, которые заключались в строгой необходимости направлять планы ЛАРН бункеровочных компаний на государственную экологическую экспертизу.

Процедура проведения экспертизы, регламентированная Федеральным Законом «Об экологической экспертизе», а также Административным регламентом проведения государственной экологической экспертизы, предполагает стандартные требования к составу документов, направляемому на экспертизу. Поэтому для того, чтобы предъявить план ЛАРН на экспертизу, необходимо было также провести оценку воздействия на окружающую среду деятельности по ЛАРН (ОВОС) и провести общественные слушания. Таким образом комплекс мероприятия по разработке и утверждению плана ЛАРН в значительной степени расширился и по объему, и по стоимости затрат. Общий бюджет как правило выливается в цифру с шестью нулями.

Следует отметить, что изначально изменения и дополнения в Законы №155-ФЗ и №187-ФЗ разрабатывались для организаций, эксплуатирующих объекты, для которых предусмотрена разработка проектной документации в соответствии с [законодательством](http://base.garant.ru/10104313/#block_1) Российской Федерации о недрах и о градостроительной деятельности, частью которой являются мероприятия ОВОС, и которая действительно подлежит государственной экологической экспертизе. По словам специалистов Минприроды, которые были непосредственными участниками разработки изменений и дополнений, морские суда при этом в расчет не принимались.

Однако, планы ЛАРН при осуществлении бункеровочной деятельности были признаны Росприроднадзором объектом государственной экологической экспертизы, а бункеровочные компании были вынуждены выполнять на бумаге требования, значительную часть которых в силу специфики морских судов выполнить было либо нецелесообразно, либо просто невозможно.

По сути дела, неся значительные затраты бункеровщики были вынуждены выполнять мероприятия, большая часть из которых не имела ничего общего с их реальной деятельностью. Например, требование о проведении производственного экологического контроля (ПЭК). Многочисленные разъяснения в адрес экспертного органа о том, что в соответствии с законодательством морские суда, как не стационарные объекты, не являются объектом негативного воздействия той категории, для которой предусмотрен ПЭК, успеха не имеют, и ПЭК продолжают настойчиво требовать. Приходится придумывать ПЭК для морского судна, даже если судно делает 5 бункеровок в год в одном районе.

В 2015 г. Ассоциация бункеровщиков направила в Минприроды России обращение, обосновав нелогичность и в большой степени неправомерность применения к морским судам требований, аналогичных требованиям к стационарным объектам. В итоге от Минприроды было получено письменное разъяснение, где признавалось, что при соблюдении определенных условий планы ЛАРН бункеровочных компаний не являются объектами экспертизы.

Условия заключались в том, что если компания осуществляет бункеровочную деятельность исключительно с использованием судов (т.е. «борт-борт»), то план ЛАРН такой компании не является объектом экспертизы. Если же компания при осуществлении своей деятельности использует искусственные острова, установки и сооружения в понимании Законов № 155-ФЗ (а это «стационарно закрепленные в соответствии с проектной документацией на их создание по месту расположения во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации объекты (искусственно сооруженные конструкции), имеющие намывное, насыпное, свайное и (или) иные неплавучие опорные основания, выступающие над поверхностью воды при максимальном приливе»), то планы ЛАРН таких компаний подпадают под требования проходить экспертизу.

Согласно изменениям и дополнениям, внесенным в Закон №155-ФЗ в ноябре 2017 г., планы ЛАРН при осуществлении деятельности по перевалке нефти и нефтепродуктов, бункеровке (заправке) судов с использованием специализированных судов, предназначенных для бункеровки (судов-бункеровщиков), исключены из объектов государственной экологической экспертизы. ​Следует отметить, что в формулировке положения Федерального закона от 2017 г. формулировка «исключительно с использованием судов» не использована, что дает право предполагать, что ограничивающие условия для бункеровщиков, изложенные в разъяснительном письме Минприроды от 2015 г., Федеральным законом не содержатся.

Помимо этого, изменился порядок утверждения планов ЛАРН при перевалке и бункеровке. Теперь план ЛРН организаций, осуществляющих деятельность по перевалке нефти и нефтепродуктов, бункеровке (заправке) судов с использованием судов-бункеровщиков утверждается эксплуатирующей организацией не при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы плана ЛАРН, а после проведения тренировочных учений при наличии положительного заключения о проведении тренировочных учений.

Приказ Минтранса России от 24.04.2018 № 161 «Об утверждении Порядка проведения тренировочных учений перед утверждением плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов при осуществлении деятельности по перевалке нефти и нефтепродуктов, бункеровке (заправке) судов с использованием специализированных судов, предназначенных для бункеровки (судов-бункеровщиков)» вступил в силу 09.06.2018 г.

На наш взгляд, утверждение плана ЛАРН через учения является более практичным подходом, чем государственная экологическая экспертиза. Во-первых, потому что план ЛАРН – это документ, регламентирующий практические мероприятия по предупреждению и ликвидации аварийных ситуаций, связанных с разливами нефти. Во-вторых, практика государственной экологической экспертизы планов ЛАРН бункеровщиков показала надуманность и нецелесообразность этой процедуры для таких объектов как морские суда, используемые для бункеровки топливом, особенно с учетом высокой стоимости организации и проведения мероприятий в рамках экспертизы, длительных сроках исполнения и неправомерных требований экспертных органов.

Порядок проведения тренировочных учений, утвержденный Приказом № 161, также предусматривает определенную процедуру проведения учений, которая предполагает разработку плана учений, подачу заявления о проведении учений в Росморречфлот не позднее чем за 30 дней до даты проведения, создание комиссии в Росморречфлоте и т.д.

Однако, до тех пор, пока вновь принятый порядок проведения тренировочных учений не будет отработан на практике, судить об эффективности нового порядка утверждения планов ЛРН при перевалке и бункеровке пока рано.

В настоящее время следует обратить внимание на другое.

Несмотря на то, что Федеральным законом планы ЛРН при бункеровке исключены из объектов экологической экспертизы, на практике происходит следующее.

Согласно разъяснительному письму Минприроды от 2015 г. согласно п. 2 ст. 34 Закона № 155-ФЗ все виды хозяйственной и иной деятельности во внутренних морских водах и в территориальном море могут осуществляться только при положительном заключении государственной экологической экспертизы. Это, по мнению Минприроды, распространяется и на погрузо-разгрузочную деятельность в морских портах.

Пунктом 3 статьи 34 Закона № 155-ФЗ установлен перечень видов деятельности, подпадающих под экспертизу, который не является исчерпывающим, поскольку после перечня определенных видов деятельности следует фраза «другие виды планируемой хозяйственной и иной деятельности». Эта формулировка позволяет при желании требовать наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы при осуществлении любого вида деятельности во внутренних морских водах и в территориальном море. Что и происходит по отношению к бункеровочным компаниям.

В рамках экспертизы хозяйственной деятельности экспертный орган в обязательном порядке запрашивает у эксплуатирующей организации План ЛРН в качестве подтверждения того, что компания выполнила законодательные требования и организовала мероприятия по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций.

При этом экспертный орган проводит детальную экспертизу уже утвержденного плана ЛАРН, нарушая тем самым положения Федерального закона, а именно деятельности по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти, предусмотренную планом.

Стоит отметить, что основные замечания экспертов при рассмотрении мероприятий по ЛРН предъявляются, по сути дела, не к хозяйственной деятельности бункеровочной компании, а к хозяйственной деятельности других субъектов, например, к аварийно-спасательным формированиям и иным организациям, участвующим в мероприятиях по ЛРН, с которыми бункеровочная компания взаимодействует на договорной основе.

Причем, экспертный орган не считает нужным обосновать свою позицию с точки зрения закона, а доводы компании, проходящей экспертизу хозяйственной деятельности касательно того, что ее план ЛАРН не является объектом экспертизы согласно Федеральному законодательству, и мероприятия по ЛРН не должны рассматриваться в рамках экспертизы хозяйственной деятельности, игнорируются.

Таким образом, на сегодняшний день можно констатировать тот факт, что несмотря на то, что формально планы ЛРН бункеровочных компаний исключены из объектов государственной экологической экспертизы, экспертиза планов ЛРН продолжает реализовываться в рамках экспертизы хозяйственной деятельности бункеровочных компаний.

Насколько это законно, необходимо разобраться.