

Экологическое право

К вопросу о локализации и ликвидации последствий разлива нефтепродуктов в Керченском проливе: эколого-правовой аспект On the Issue of Localization and Elimination of Consequences of the Fuel Oil Spill in the Kerch Strait: Ecological and Legal Aspect

Хаджимурад Уматгиреевич Белхароев,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского университета
государственной противопожарной службы МЧС России
имени Героя России генерала армии Е. Н. Зиничева;
доцент программы «Международная экономическая безопасность»
Института мировой экономики и бизнеса
Российского университета дружбы народов
имени Патриса Лумумбы, г. Москва, Россия
e-mail: x101010x@yandex.ru

Khadzhimurad U. Belkharoev,
Cand. Sci. (Law), Associate Professor Associate Professor of the Department of Theory
and History of State and Law of the St. Petersburg University of the State Fire Service
of the Ministry of Emergency Situations of Russia named after Hero
of the Russian Federation Army General E. N. Zinichev;
Associate Professor of the International Economic Security Program
at the Institute of World Economy and Business
of the Patrice Lumumba Peoples'
Friendship University of Russia, Moscow, Russia
e-mail: x101010x@yandex.ru

© Белхароев Х. У., 2024

DOI: 10.17803/2587-9723.2024.7.029-034

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы разлива мазута в Керченском проливе. Изучена законодательная база, регулирующая сферу разливов нефти и нефтепродуктов. Исследованы вопросы загрязнения береговой зоны Краснодарского края водно-мазутной смесью. Отмечено, что в зимнее время года нефтеразливы имеют свои особенности — под воздействием холодной воды часть мазута свертывается и уходит на дно, несбившаяся масса под воздействием ветра волнами выбрасывается на береговую зону.

Раскрыто, что материальный ущерб, нанесенный курортной индустрии Краснодарского края, оценить однозначно невозможно, убытки в таких случаях включают и убыль отдыхающих на многие годы вперед. В теплое время года из морской среды выбрасывается жидкая водно-мазутная эмульсия, образующаяся под воздействием повышенной температуры, поэтому прибрежная зона остается непригодной для купания и отдыха населения продолжительное время, до полного снятия ограничительных мер санитарными службами.

Показано, что существующая система по прогнозированию, локализации и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов имеет значительные недостатки, основным из которых является несоответствие аварийно-спасательных служб нормативным требованиям.

С учетом того, что раздробление зон ответственности по разным федеральным органам исполнительной власти не способствует развитию сферы обеспечения безопасности на должном уровне, рекомендовано: вопросы по защите территорий и населения от нефтеразливов вывести на новый уровень, исходя из принципов государственных интересов и целесообразности, используя механизмы обязательного страхования ответственности или полной

передачи вопросов безопасности государственным структурам, создав соответствующую единую спасательную службу.

Ключевые слова: разлив, береговая зона, регулирование, загрязнения, безопасность, окружающая среда, ликвидация последствий

Abstract. The article discusses the issues of fuel oil spill in the Kerch Strait. The legislative framework regulating the sphere of oil and petroleum product spills has been studied. The issues of pollution of the coastal zone of the Krasnodar Territory by a water-oil mixture are investigated.

It is noted that in the winter season, oil spills have their own characteristics, in which, under the influence of cold water, part of the fuel oil coagulates and sinks to the bottom, the undisturbed mass, under the influence of wind, is thrown by waves onto the coastal zone.

It is revealed that the material damage caused to the resort industry of the Krasnodar Territory cannot be assessed unilaterally, losses in such cases are formed from the loss of vacationers for many years to come. It has been revealed that in the warm season, a liquid water-oil emulsion is released from the marine environment, which is formed under the influence of elevated temperatures, therefore the coastal zone remains unsuitable for swimming and recreation for a long time, until the complete lifting of restrictive measures by sanitary services.

It is shown that the existing system for forecasting, localizing and eliminating oil and petroleum product spills has significant drawbacks, the main of which are the non-compliance of emergency services with regulatory requirements.

Taking into account the fact that the fragmentation of areas of responsibility by different federal executive authorities does not contribute to the development of the security sector at the proper level. It is recommended that issues related to the protection of territories and populations from oil spills be taken to a new level based on the principles of state interests and expediency, using mandatory liability insurance mechanisms or the complete transfer of security issues to state structures by creating an appropriate unified rescue service.

Keywords: spill, coastal zone, regulation, pollution, safety, environment, elimination of consequences

Одним из существенных источников причинения вреда окружающей среде является деятельность, связанная с транспортировкой углеводородов. Аварии в данной сфере не являются редкостью, их последствия для природы достигают катастрофических масштабов, а для восстановления экосистем потребуются годы.

Не успели толком осознать произошедшую кризисную ситуацию 29.05.2020 на ТЭЦ-3 г. Норильска, связанную с разгерметизацией резервуара, приведшего к особо крупному разливу нефтепродуктов (более 20 тыс. тонн), как 15.12.2024 произошла более масштабная по своим последствиям катастрофа в Керченском проливе. Из-за штормовой нагрузки происходит разлом двух танкеров серии «Волгонефть-239» (произведен в 1973 г.) и «Волгонефть-212» (1969 г.), перевозивших более 9 тыс. тонн мазута, существенная часть которого утекла в море. Мониторинг по выявлению загрязнений водно-мазутной смесью проводился на 220-километровой зоне береговой части Черного моря.

Специфика нефтеразливов в зимнее время года имеет свои особенности — под воздействием холодной воды часть мазута свертывается и погружается в морскую пучину, другая несбившаяся

масса под воздействием ветра волнами выбрасывается на береговую зону.

Как отмечается, «из-за увеличения плотности и вязкости нефтяное пятно на поверхности холодной воды обычно толще и занимает меньшую площадь по сравнению с той, которую бы оно имело в умеренных широтах»¹.

Погружаясь на дно водоема, нефтепродукт накрывает водоросли и мелких морских обитателей, сокращая кормовую базу всем обитателям моря. У рыб, находящихся в этом районе, жабры забиваются мазутом, и они погибают.

Особая опасность этого процесса состоит в том, что в летний период при прогревании солнцем морской акватории мазут под воздействием тепла в небольших объемах начинает всплывать, ветер и волны доносят его до суши. Соответственно, береговая часть не соответствует санитарным нормам и приходит в негодность из-за постоянно прибывающего загрязнения. Этот процесс продолжается длительное время, и необходимо учитывать этот фактор как неизбежное следствие разлива в водной акватории. При этом в зимнее время выбрасываемая на берег мазутная смесь находится в густом состоянии, впитывание в береговую зону происходит в зависимости от плотности грунта.

¹ Иванов А. Ю., Терлеева Н. В., Ивонин Д. В., Кучейко А. А. Поведение и мониторинг разливов нефти в водах арктических морей (на примере Баренцева моря) // Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе. 2015. № 5. С. 6.

Ученые отмечают, что «окисление нефти, требующее не менее 25 лет, считается законченным, если в почве не обнаружены нефтяные углеводороды»².

Материальный ущерб, нанесенный курортной индустрии Краснодарского края, оценить сразу однозначно невозможно, убытки в таких случаях включают убыль отдыхающих на многие годы вперед. Массовый вброс негативной информации о разливе в СМИ подсознательно закрепляет у населения мнение о смене места проведения летних отпусков, так как на загрязненную нефтепродуктом территорию отдыхающие не поедут.

Ю. Г. Шпаковский отмечает, что «существует огромный пласт вопросов, связанных с трансформацией внешней политики, глобальных характеристик природопользования, макроэкономических факторов, социальных и культурных особенностей»³.

При разливе топлива в Норильске по иску Росприроднадзора с дочернего предприятия ПАО «Норникель» решением Арбитражного суда Красноярского края взыскано 146 177 млрд рублей. Материальный и экологический ущерб, нанесенный Краснодарскому краю, по своим последствиям превосходит загрязнения в Норильске, так как загрязнена курортная зона, которая является источником ежегодных многомиллиардных доходов в бюджет края и частных домохозяйств, связанных с бизнесом сфер быта и услуг.

Как отмечается в литературе, «вопросы анализа и оценки такого комплексного риска в настоящее время изучены недостаточно, что требует разработки нового подхода к решению этой задачи»⁴.

В теплое время года из морской среды выбрасывается жидкая водно-мазутная эмульсия, образующаяся под воздействием повышенной (плюсовой) температуры. Представляя собой особую жидкость, она впитывается в поверхность, проникая глубоко в землю до дренажных вод, отравляя подземные грунтовые течения. В свою очередь, прибрежная зона остается непригодной

для купания и отдыха населения продолжительное время, до полного снятия ограничительных мер санитарными службами.

Е. В. Новикова отмечает, что «вред окружающей среде предполагает специальные правовые подходы и меры его предупреждения и ликвидации, с учетом особого общественного значения окружающей среды и ее отдельных компонентов»⁵.

Существующая система по прогнозированию, локализации и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов имеет существенные недостатки, основные среди которых — несоответствие аварийно-спасательных служб нормативным требованиям. Передача от МЧС России функций по осуществлению контроля и надзора в сфере нефтеразливов Министерству природных ресурсов и экологии РФ не сработала. Раздробление зон ответственности по разным федеральным органам исполнительной власти не способствует развитию данной сферы на должном уровне.

Ученые пишут, что «в процессе нефтедобычи и транспортировки происходят загрязнения окружающей среды, приводящие к ухудшению качества поверхностных вод вследствие смыва нефтепродуктов с загрязненных территорий»⁶.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.07.2004 № 371⁷ проведение работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на водных акваториях входит в зону ответственности Росморречфлота, которое является подведомственным федеральным агентством Минтранса России.

Координация и контроль вопросов, связанных с выбросами и сбросами загрязняющих веществ в окружающую природную среду, осуществляется Росприроднадзором⁸ (подведомственное федеральное агентство Минприроды России).

В соответствии с Указом Президента России от 11.07.2004 № 868, МЧС России устанавливает: порядок создания, проведение в установленном порядке аттестации и учет аттестованных аварий-

² Алексеева М. Н., Федоров Д. В., Русских И. В., Яценко И. Г. Дистанционно-наземный мониторинг нефтезагрязненных земель Нефтеюганского района ХМАО // Оптика атмосферы и океана. 2023. № 6 (413). С. 514.

³ Шпаковский Ю. Г. Климатическая безопасность России: правовые аспекты пространственного развития // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 37.

⁴ Кочергин Г. А., Муратов И. Н., Куприянов М. А., Полищук Ю. М. Оценка и картографирование рисков воздействия аварийных нефтеразливов на лесной комплекс нефтедобывающих регионов России // Экспозиция Нефть Газ. 2022. № 5. С. 87.

⁵ Новикова Е. В. Экологическая безопасность: современные правовые подходы к управлению рисками // Вестник Московского университета. Право. 2018. № 6. С. 45.

⁶ Перемитина Т. О., Яценко И. Г., Алексеева М. Н. Комплексная оценка экологических рисков аварийных разливов нефти // Экология и промышленность России. 2014. № 11. С. 22.

⁷ Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 371 (ред. от 23.05.2024) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3261.

⁸ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 30.07.2024) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

но-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, в том числе нештатных⁹.

Функции распределены по разноплановым органам исполнительной власти, что сковывает проведение мероприятий по развитию системы обращения с разливами нефти и нефтепродуктов.

Масштаб разлива нефтепродуктов в Керченском проливе изначально был недооценен по прогнозируемым последствиям, и 26.12.2024 на заседании Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (КЧС), в связи с кризисной обстановкой в Керченском проливе данная чрезвычайная ситуация отнесена к федеральному уровню. Это решение позволит выработать механизмы привлечения финансовых средств, используя резервный фонд Правительства РФ, для ликвидации экологической катастрофы.

Как отмечается в литературе, «понятие экологического риска позволяет для широкого класса явлений и процессов дать количественное описание экологических опасностей»¹⁰.

Береговая зона проведения работ по сбору мазутной смеси была поделена на пять секторов: четыре в зоне Анапы и Темрюкский район. К работам было привлечено огромное количество гражданского населения.

По своей структуре мазут — тяжелая фракция, которая образуется после переработки нефти, она состоит из смеси углеводородов, различных нефтяных смол и различных металлов. Это довольно вязкая жидкость, которая не растворяется в воде, хорошо впитывается в береговую зону при разливах на воде. Необходимо учитывать, что любой разлив нефти и нефтепродуктов, произошедший в водной акватории, загрязняет береговую зону, так как вода выбрасывает инородную структуру на сушу.

С. В. Бердников и В. В. Кулыгин отмечают, что «в течение первых нескольких часов разлив распространяется механически на поверхности воды под действием гравитационных сил»¹¹.

Мазут опасен для водоемов, образуя на поверхности пленку, он нарушает природные процессы теплообмена, перекрывает доступ кислорода, способствует изменению запаха и вкусовых качеств

воды. Кроме того, он нарушает привычный цикл жизнедеятельности водных обитателей.

Е. Н. Кулик и Д. А. Байкин отмечает, что «основную опасность представляет тонкая пленка, которая образуется на водной поверхности согласно физическим свойствам нефти и нефтепродуктов, возникающая даже при небольших разливах»¹².

На суше мазутная смесь оказывает негативное воздействие на окружающую среду, поражает живые организмы, меняет среду их постоянного обитания. Впитываясь в почву, она отравляет питательную среду, нарушая физиологические процессы растений через корневую систему.

В сфере транспортировки мазут относится к категории опасного груза. На человеческий организм пары мазута оказывают отравляющее воздействие. Попадая через органы дыхания, с водой или пищей, субстанция впитывается в кровь, повреждая органы дыхания, глаза, нервную систему. Особыми признаками при отравлении парами мазутной смеси являются головокружение, тошнота, возбудимость, учащенный пульс и общая слабость организма.

Отмечается, что «углеводороды легкой фракции, находясь в почвах, водной и воздушной средах, оказывают наркотическое и токсическое действие на живые организмы»¹³.

Работы по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов должны осуществлять аттестованные в установленном порядке аварийно-спасательные формирования. Отнесение произошедшей чрезвычайной ситуации к федеральному уровню позволяет Правительственной комиссии на возмездной основе привлекать профессиональные спасательные службы, базирующиеся в Краснодарском крае, при недостаточности их сил и средств задействовать формирования из других регионов страны.

В соответствии с Федеральным законом от 22.08.1995 № 151-ФЗ, аварийно-спасательные службы, не прошедшие аттестацию или не подтвердившие в ходе проверок свою готовность к реагированию на чрезвычайные ситуации и проведению работ по их ликвидации, к обслуживанию организаций по договору не допускаются и к проведению аварийно-спасательных работ не привлекаются (ст. 12). Граждане, не являющиеся

⁹ Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 18.11.2024) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

¹⁰ Алексеева М. Н., Перемитина Т. О., Яценко И. Г. Оценка экологических рисков аварийных разливов нефти с использованием спутниковых данных // Оптика атмосферы и океана. 2013. № 6. С. 526.

¹¹ Бердников С. В., Кулыгин В. В. Моделирование загрязнения акватории и береговой линии азовского моря при разливах нефтепродуктов // Труды Южного научного центра РАН. 2020. Т. 8. С. 227.

¹² Кулик Е. Н., Байкин Д. А. Разливы нефтепродуктов на водной поверхности: методы анализа данных дистанционного зондирования Земли при их выявлении // Вестник СГУГиТ. 2022. № 4. С. 61.

¹³ Яценко И. Г., Перемитина Т. О., Лучкова С. В. Комплексная оценка экологических рисков аварийных разливов нефти // Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе. 2014. № 4. С. 6.

спасателями, при привлечении их к проведению аварийно-спасательных работ подлежат обязательному бесплатному личному страхованию (ст. 36)¹⁴.

При ликвидации последствий аварийного разлива углеводородного сырья в первую очередь необходимо локализовать источник чрезвычайной ситуации, поэтому незамедлительно следует откачать оставшуюся водно-мазутную смесь из уцелевших бункеров потерпевших крушение танкеров.

Е. М. Хартуков отмечает, что «на разливы нефти, связанные с авариями танкеров и ее добычей, приходится 15 % всего количества нефти, ежегодно поступающего в окружающую среду, подобные случаи катастрофического нефтяного загрязнения получают наибольший общественный резонанс»¹⁵.

Своевременное невыполнение работ, связанных с устранением источника разлива, означает, что у аварийно-спасательных формирований в регионе отсутствует в необходимом количестве оборудование, которое в обязательном порядке должно иметься при аттестации спасательных организаций.

При возникновении чрезвычайных ситуаций, обусловленных разливами нефти и нефтепродуктов, аварийно-спасательные формирования, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2451, с момента поступления информации на поверхностных водных объектах необходимо принять меры по ликвидации в течение 4 часов, при разливе на сухопутной части — в течение 6 часов¹⁶.

Принятые на всех уровнях нормативные требования не срабатывают, предприятия и организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты, с целью снижения расходной части привлекают к работам по обеспечению про-

мышленной безопасности не соответствующие прогнозируемым угрозам аварийно-спасательные службы.

Постановлением Правительством РФ от 16.12.2020 № 2124 утверждены требования к составу и оснащению аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований, участвующих в осуществлении мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов¹⁷. Изданные требования на практике не соблюдаются, поэтому повсеместно просматривается недостаточная оснащенность спасательных служб и формирований.

С принятием постановления Правительства РФ от 21.08.2000 № 613 в нашей стране впервые на правовом уровне установлены требования по обеспечению безопасности опасных производственных объектов, добывающих, транспортирующих и хранящих нефть и нефтепродукты установленного объема¹⁸. С целью реализации государственной политики в этой сфере и с учетом практики правоприменения изданы иные нормативные правовые акты.

Однако принимаемые правовые документы, регулирующие сферу обеспечения безопасности, не срабатывают, они не пересиливают административный ресурс вертикально интегрированных нефтедобывающих компаний и крупных сетевых аварийно-спасательных формирований.

Поэтому необходимо вопросы по защите территорий и населения от нефтеразливов вывести на новый уровень регулирования, исходя из принципов государственных интересов и целесообразности, используя механизмы обязательного страхования ответственности за нефтеразливы, или предусмотреть полную передачу вопросов безопасности государственным структурам, создав соответствующую единую службу.

¹⁴ Федеральный закон от 22.08.1995 № 151-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

¹⁵ Хартуков Е. М. Проблемы глобальной нефтегазовой промышленности // Бурение и нефть. 2014. № 6. С. 5.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 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» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 583.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 16.12.2020 № 2124 «Об утверждении требований к составу и оснащению аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований, участвующих в осуществлении мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.03.2021).

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 21.08.2000 № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов» // СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3582.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеева М. Н., Перемитина Т. О., Яценко И. Г. Оценка экологических рисков аварийных разливов нефти с использованием спутниковых данных // Оптика атмосферы и океана. 2013. № 6. С. 525—530.
2. Алексеева М. Н., Федоров Д. В., Русских И. В., Яценко И. Г. Дистанционно-наземный мониторинг нефтезагрязненных земель Нефтеюганского района ХМАО // Оптика атмосферы и океана. 2023. № 6 (413). С. 513—520.
3. Бердников С. В., Кулыгин В. В. Моделирование загрязнения акватории и береговой линии азовского моря при разливах нефтепродуктов // Труды Южного научного центра РАН. 2020. Т. 8. С. 225—236.
4. Иванов А. Ю., Терлеева Н. В., Ивонин Д. В., Кучейко А. А. Поведение и мониторинг разливов нефти в водах арктических морей (на примере Баренцева моря) // Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе. 2015. № 5. С. 5—15.
5. Кочергин Г. А., Муратов И. Н., Куприянов М. А., Полищук Ю. М. Оценка и картографирование рисков воздействия аварийных нефтеразливов на лесной комплекс нефтедобывающих регионов России // Экспозиция Нефть Газ. 2022. № 5. С. 86—89.
6. Кулик Е. Н., Байкин Д. А. Разливы нефтепродуктов на водной поверхности: методы анализа данных дистанционного зондирования Земли при их выявлении // Вестник СГУГиТ. 2022. № 4. С. 61—73.
7. Новикова Е. В. Экологическая безопасность: современные правовые подходы к управлению рисками // Вестник Московского университета. Право. 2018. № 6. С. 44—66.
8. Перемитина Т. О., Яценко И. Г., Алексеева М. Н. Комплексная оценка экологических рисков аварийных разливов нефти // Экология и промышленность России. 2014. № 11. С. 22—25.
9. Хартуков Е. М. Проблемы глобальной нефтегазовой промышленности // Бурение и нефть. 2014. № 6. С. 4—8.
10. Шпаковский Ю. Г. Климатическая безопасность России: правовые аспекты пространственного развития // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 34—44.
11. Яценко И. Г., Перемитина Т. О., Лучкова С. В. Комплексная оценка экологических рисков аварийных разливов нефти // Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе. 2014. № 4. С. 5—9.