

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОХРАННОЙ ЗОНЫ НА АКВАТОРИИ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ ПОД РАЗМЕЩЕНИЕ ЭКСПЛУАТИРУЕМЫХ ТРУБОПРОВОДОВ*

© 2017 г. С.А. Мирошниченко^{1,2}

¹ФГБУН «Горный институт Уральского отделения Российской академии наук», г. Пермь, Россия

²ФГБУ «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», Камский филиал, г. Пермь, Россия

Ключевые слова: водный объект, водный переход, акватория, охранная зона трубопровода, условия водопользования, договор водопользования, Водный кодекс РФ.



С.А. Мирошниченко

Трубопроводы относятся к объектам повышенной опасности. Для минимизации рисков аварийной ситуации по всей длине трубопровода устанавливается охранная зона – территория или акватория с особыми условиями использования. Оформление собственником трубопровода разрешительных документов (договор водопользования) на использование акватории водного объекта в месте водного перехода является необходимым условием обеспечения его безопасной эксплуатации. Однако до сих пор не разработан единый методический документ по установлению размеров границ охранной зоны для пересекающего водный объект трубопровода.

Разработка соответствующего нормативно-методического документа необходима для расширения сфер применения Водного кодекса Российской Федерации, упорядочения взаимоотношений с водопользователем, введения классификации типов трубопроводов, подлежащих обязательному оформлению с обоснованием расчета размеров охранной зоны в зависимости от гидрологического режима и морфометрических условий водного перехода. Сформулированы предложения по совершенствованию нормативно-методической базы по оформлению акватории водного объекта с целью организации охранной зоны трубопровода.

* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ, проект №17-05-00842 «Научное обоснование и разработка методологии оценки экологических рисков при загрязнении поверхностных водных объектов химическими веществами»

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования после ряда серьезных аварий на трубопроводах в местах переходов через водные объекты с целью повышения ответственности со стороны водопользователей за их техническое состояние и снижения аварийности в последние два года стала активно выдавать предписания о необходимости заключения договоров водопользования на основании п. 2 ст. 11 Водного кодекса Российской Федерации. В этой ситуации вызывают вопросы положения статьи 51² ФЗ № 203 от 26 июля 2017 г. «О внесении изменений в Водный Кодекс РФ», согласно которой «...Использование водных объектов для целей эксплуатации мостов, подводных и подземных переходов, трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, в соответствии с законодательством Российской Федерации, осуществляется без предоставления водных объектов в пользование». Таким образом предлагается закрыть важнейший вопрос о контроле со стороны государства безопасных условий эксплуатации трубопроводов в местах их переходов через водные объекты.

ПРАВОВЫЕ НОРМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ ОХРАННОЙ ЗОНЫ НА АКВАТОРИИ ДЛЯ ЭКСПЛУАТИРУЕМЫХ ТРУБОПРОВОДОВ

Трубопроводы, прежде всего нефте- и продуктопроводы, относятся к объектам повышенной опасности из-за сосредоточения и перекачки по ним различных токсичных и горючих жидкостей и газов. Их угрозы для окружающей среды связаны, в первую очередь, с возможными авариями, которые могут повлиять на экологическое благополучие наиболее уязвимого компонента – гидросферы. Любая незначительная авария в месте водного перехода может привести к катастрофическим экологическим последствиям вследствие быстрого распространения по течению водотока нефтесодержащей жидкости и значительной аккумуляции органических соединений в придонном слое.

Для минимизации рисков, связанных с внешним воздействием, устанавливается охранная зона по всей протяженности нитки трубопровода. Охранная зона трубопровода – это территория или акватория с особыми условиями использования, установленная вдоль трубопровода для обеспечения его безопасности. Порядок установления охранной зоны трубопровода регулируется Правилами охраны магистральных трубопроводов и Правилами по эксплуатации, ревизии, ремонту и отбраковке нефтепромысловых трубопроводов РД 39-132-94 [1, 2].

Возвращаясь к истории вопроса, можно отметить, что до введения в 2006 г. Водного кодекса РФ [3] действовал Приказ Минприроды РФ от 23 октября 1998 г. № 232 [4], в соответствии с которым при строительстве и эксплуатации сооружений подводных переходов газопроводов, продукто-

проводов водопользователи в установленном порядке оформляли лицензии на водные переходы и платили налог за размещение на водной акватории трубопровода.

Со вступлением в силу Водного кодекса РФ [3] лицензирование пользования водными объектами было заменено на договоры водопользования и решения на предоставление водного объекта. В п. 5 ч. 2 ст. 11 Водного кодекса указано, что «Решение...» выдается при «строительстве гидротехнических сооружений, мостов, а также подводных и подземных переходов, трубопроводов...». Таким образом, по сравнению с прежней законодательной нормой, формулировка «строительство и эксплуатация» была заменена исключительно только на «строительство». Многие водопользователи сделали выводы, что в соответствии с принятым законодательством для размещения на акватории эксплуатируемых трубопроводов никаких разрешительных документов получать не требуется. Соответственно, полученные лицензии на переходы в дальнейшем не переоформлялись, налог за пользование водной акваторией в большинстве случаев не платился.

Принимая во внимание сложившуюся практику получения разрешительной документации, Минприроды РФ в своем письме дал разъяснения [5], что в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 11 Водного кодекса РФ [3] предусматривается возможность предоставления водного объекта в пользование на основе договора водопользования. В данном пункте Водного кодекса в предыдущей редакции была следующая формулировка: «использование акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей». Данное положение трактовали так: использование акватории водных объектов возможно для различных целей водопользования, в т. ч. и для установления охранной зоны трубопровода. В редакции Водного кодекса от 2017 г. изменена формулировка п. 2 ч. 1 ст. 11 «использование акватории водных объектов, если иное не предусмотрено частями 3 и 4 настоящей статьи».

Обязательное получение водопользователем разрешительных документов на использование акватории водного объекта в месте водного перехода определяется необходимостью обеспечения сохранности, создания безопасных условий эксплуатации и предотвращения несчастных случаев на трубопроводах путем установления на водном объекте охранных зон [1, 2]. В соответствии с перечисленными «Правилами...», в охранной зоне трубопровода запрещается производить всякого рода действия, способные нарушить его эксплуатацию, либо привести к его повреждению. Запрещено:

- перемещать, засыпать и ломать сигнальные знаки;
- разрушать берегоукрепительные сооружения;

- производить колку и заготовку льда;
- бросать якоря, проходить с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами, производить дноуглубительные и землечерпальные работы.

Без письменного разрешения владельца запрещается производить всякого рода открытые и подземные, горные, строительные, монтажные и взрывные работы, планировку грунта.

Выполнение перечисленных выше пунктов владельцем трубопровода в целях его безопасной эксплуатации приводит к определенному обременению на использование акватории водного объекта. Необходимо отметить, что размещая и эксплуатируя трубопровод, собственник получает коммерческую прибыль, при этом на занимаемую акваторию под действующий трубопровод накладываются особые условия водопользования, препятствующие хозяйственной деятельности других водопользователей. Так как в большинстве случаев любая водная акватория является федеральной собственностью, а также собственностью субъектов РФ или муниципальных образований, необходимо узаконить размещение трубопровода путем заключения договора водопользования, в соответствии с которым осуществляется плата за использование данной акватории. Заключенный договор водопользования является гарантом безопасных условий эксплуатации трубопровода и предотвращения возможных аварий в результате несанкционированного воздействия. В то же время, без оформления разрешительных документов, как это предлагается в статье 51² Водного кодекса РФ, уполномоченный орган не будет располагать сведениями о факте наличия трубопровода, что может стать причиной нарушения прав владельца трубопровода и в случае непреднамеренного воздействия привести к серьезной аварии и загрязнению водного объекта.

До введения в действие новой редакции Водного кодекса процедура оформления акватории под охранную зону трубопровода проходила на основе заключения договора водопользования. Заключение договора водопользования с уполномоченным органом регламентируется Постановлением Правительства РФ от 12 марта 2008 г. № 165 [6]. Собственник трубопровода подавал в уполномоченный орган заявку. Если заявлено несколько претендентов на право заключения договора водопользования, проводится аукцион в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. № 230 [7]. Срок действия договора водопользования – до 20 лет. Размер ставки за пользование 1 км² акватории определяется Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 №1509 [6]. При этом был предусмотрен фактически двукратный рост ставок до конца 2025 г. В настоящий момент разъяснений по процедуре оформления акватории под охранную зону трубопровода нет.

Водопользователь за размещение действующего трубопровода на акватории должен платить за пользование водным объектом, т. к. бюджет из-за наложенных обременений фактически недополучает средства в результате упущенной выгоды в месте водопользования: рыбозаповедение, рекреация, добыча ПГС и др. Необходимо отметить, что размер платы за использование акватории может устанавливаться только на основе заключенного договора водопользования. Что немаловажно, плата за данный вид водопользования поступает исключительно в местный бюджет территории.

Вероятно, введение статьи 51² Водного кодекса РФ связано прежде всего с тем, что в настоящее время нет единой утвержденной в установленном порядке федеральной методики определения размеров границ охранной зоны для размещения трубопроводов на акватории водных объектов. Все имеющиеся нормативные ссылки по охранной зоне трубопровода на акватории относятся к п. 4.1. «Правил охраны магистральных трубопроводов» [1], согласно которому вдоль подводных переходов устанавливаются охранные зоны в виде участка водного пространства... от осей крайних ниток переходов на 100 м с каждой стороны. Данный нормативный документ принят в 1992 г. и не актуализирован с учетом действующего законодательства. При этом положения данных «Правил...» относятся исключительно только к магистральным трубопроводам. Однако большинство эксплуатируемых трубопроводов не относится к классу магистральных. Несмотря на это, следуя законодательным нормам, для любого типа трубопровода, независимо от его класса и назначения (небольшой водовод с речной водой или магистральный нефтепровод), возможного экологического ущерба, должны устанавливаться единые размеры охранной зоны с достаточно серьезными ограничениями водопользования.

Акватория, попадающая в охранную зону трубопровода, фактически полностью выводится из хозяйственной деятельности, что, с экономической точки зрения, не всегда оправданно. При этом установленные размеры охранной зоны не зависят от морфометрических, гидрологических характеристик пересекаемого водного объекта (судоходный водный объект или ручей шириной в межень меньше 1 м). Отметим, к примеру, что для земельного участка рассматриваемая охранный зона трубопровода в РД 39-132-94 [2] варьирует от 25 до 100 м в зависимости от назначения пересекаемых земель.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ

Необходимо на федеральном уровне установить единый подход при расчете и установлении площади акватории охранной зоны трубопровода, которая является основной платежной базой при начислении платы за пользование водным объектом и прописывается в договоре водопользования.

В частности, предлагается внести следующие изменения по установлению минимальной границы охранной зоны трубопровода при любом виде прокладки через акваторию с учетом требований [1]. Для несудоходных малых и средних водотоков (протяженностью до 100 км), а также для других водных объектов с линейными размерами до 500 м устанавливаются следующие размеры:

– вдоль подводных переходов в виде участка водного пространства от водной поверхности до дна, заключенного между параллельными плоскостями, отстоящими от осей крайних ниток переходов на 25 м с каждой стороны.

Для судоходных водотоков и других водных объектов с линейными размерами свыше 500 м устанавливаются следующие размеры:

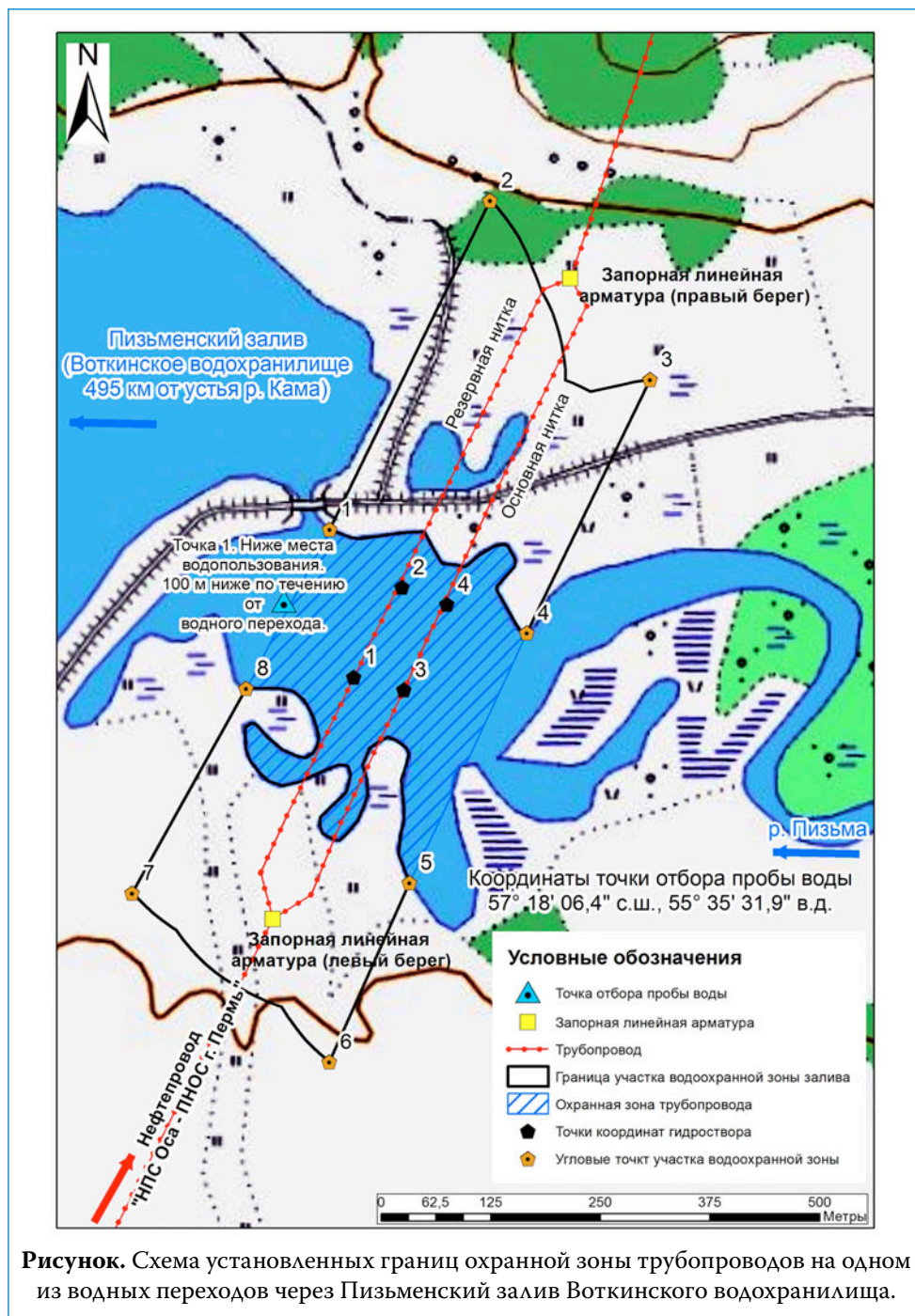
– вдоль подводных переходов в виде участка водного пространства от водной поверхности до дна, заключенного между параллельными плоскостями, отстоящими от осей крайних ниток переходов на 100 м с каждой стороны.

В границах особо охраняемых природных территорий, в черте населенных пунктов (вне зависимости от протяженности водного объекта) охранная зона на акватории устанавливается в размере 100 м в обе стороны от оси трубопровода, также 100-метровая зона, вне зависимости от протяженности водного объекта, устанавливается и для продуктопроводов, транспортирующих сжиженные углеводородные газы, нестабильные бензин и конденсат магистральных трубопроводов.

Для расчета площади охранной зоны акватории границу водотока необходимо устанавливать при уровне воды в летнюю межень (значение 50 % обеспеченности). Для водоемов – от уреза воды при НПУ (рисунок).

В перспективе на акватории водного объекта должны выделяться две зоны: 1 – собственно охранная зона, в которой запрещена любая деятельность (в ней предприятие проводит необходимые технологические работы на трубопроводе и за эту площадь начисляется плата); 2 – зона связана с экологическими рисками, должна устанавливаться на основе расчетных значений возможного негативного влияния.

Разработка соответствующего нормативно-методического документа позволит расширить практику применения Водного кодекса; ввести классификацию типов трубопроводов, подлежащих обязательному оформлению; обеспечит научно обоснованный подход к расчету размера охранной зоны трубопровода. Размеры охранной зоны должны быть дифференцированы в зависимости от возможного риска. Для малонаселенных территорий таким критерием могут стать технологические параметры, необходимые для проведения регламентных работ по безопасной эксплуатации трубопровода.



Эффективное управление водными ресурсами, обеспечение экологической безопасности водных объектов невозможно без знания конкретных зон размещения водных переходов действующих трубопроводов и их технического состояния. Систематизация информации в уполномоченном органе о наличии опасных объектов позволит снизить риск аварийных ситуаций на трубопроводах и более эффективно управлять водным хозяйством. Особенно это важно для судоходных водных объектов.

Необходимо упростить процедуру оформления договора водопользования на акваторию под размещение действующих трубопроводов. Заключение договора водопользования в данном случае следует без процедуры аукциона, как это предусмотрено в [7], т. к. разрешение на размещение действующей нитки трубопровода уже давно получено. Представляемые водопользователем ежеквартальные и ежегодные отчетные формы по договору водопользования (2ОС «Сведения о проведении водоохраных работ на водных объектах», форма 6.1.-6.3. Приказ Минприроды России от 6 февраля 2008 г. № 30) для удобства обработки информации нужно перевести в электронный формат.

Необходимо адаптировать прилагаемую к договору водопользования программу ведения регулярных наблюдений за водным объектом и его водоохранной зоной к конкретному виду водопользования, предусмотреть наблюдение не только за гидрохимическим режимом, но и в месте множественных переходов за деформацией русла и переработкой берегов, что является важным элементом предупреждения аварийной ситуации на трубопроводе.

ВЫВОДЫ

Целесообразность оформления разрешительных документов на период эксплуатации трубопроводов обусловлена необходимостью обеспечения сохранности, создания безопасных условий эксплуатации и предотвращения несчастных случаев на трубопроводах путем установления охранных зон, что записано в Правилах эксплуатации трубопроводов [1, 2]. В соответствии с «Правилами...» в охранных зонах трубопроводов запрещается проводить на акватории любые виды работ, способные нарушить эксплуатацию трубопроводов. Договора водопользования на акваторию, занимаемую подводными сооружениями, подлежат оформлению с обязательным учетом наличия для них охранных зон.

Для определения площади акватории, используемой для расчета платы за пользование водным объектом или его частью, необходимо на федеральном уровне установить единообразный подход в виде разработки «Методических указаний по нормативам определения площади акватории водных объектов, используемой водопользователями». В нормативно-

методическом документе должен быть реализован дифференцированный подход к определению размера охранной зоны на акватории в зависимости от назначения и класса трубопровода, морфометрических характеристик пересекаемого водного объекта и наличия особо охраняемых территорий или зон санитарной охраны. Это позволит расширить практику применения Водного кодекса, послужит гарантией безопасной эксплуатации трубопровода на акватории, определит порядок взаимодействия между уполномоченными органами и водопользователем.

Целесообразно не исключить, как это предлагается в статье 51² Водного кодекса РФ, а значительно упростить процедуру заключения договора водопользования в порядке оформления единого договора на все переходы, расположенные в бассейне данной реки или в целом по водохозяйственному участку. Это приведет к значительному снижению затрат не только для водопользователя, но и уменьшит объем документооборота в уполномоченном органе. Сокращение затрат также произойдет при переходе на полный электронный документооборот при передаче отчетных форм. В перспективе при заключении предприятием договора водопользования на охранную зону трубопровода следует рассмотреть вопрос о необходимости получения на данный участок водопользования «Решения на право пользования водным объектом для целей капитального ремонта данной нитки трубопровода» (перевести процедуру в порядок уведомления), что потребует внесения изменений в законодательную базу. Рекомендуются также в целях безопасной эксплуатации трубопроводов в программе ведения регулярных наблюдений за водным объектом и его водоохранной зоной предусмотреть в месте множественных переходов обязательное наблюдение за деформацией русла и переработкой берегов.

Если уполномоченный орган не будет в полной мере владеть сведениями о наличии на подконтрольной ему территории водных переходов, в частности, трубопроводов, как это предлагается в статье 51² Водного кодекса РФ, это может привести к росту числа аварий на водном объекте, невозможности проведения комплексных природоохранных мероприятий по бассейну реки в целом. Для координации работ, учитывая значительную протяженность крупных водных объектов, необходимо создать единую федеральную геоинформационную базу данных по расположению водных переходов трубопроводов.

Следует также отметить, что отсутствие у собственника трубопровода прав оформления разрешительных документов с целью организации охранной зоны трубопровода ущемляет права водопользователя, приводит к нежелательным спорам между хозяйствующими субъектами за акваторию водного объекта, значительно повышает риск аварийных ситуаций на водном объекте.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Правила охраны магистральных трубопроводов: утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 24.04.1992 с доп. от 23.11.1994. № 61.
2. Правила по эксплуатации, ревизии, ремонту и отбраковке нефтепромысловых трубопроводов РД 39-132-94: утв. Минтопэнерго России 30.12.1993, согл. с Госгортехнадзором России 27.12.1993, № 10-03/337.
3. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006. № 74-ФЗ, ред. от 26.07.2017.
4. «Об утверждении документов по лицензированию пользования поверхностными водными объектами»: Приказ МПР РФ от 23 октября 1998 г. № 232.
5. Письмо Минприроды от 17.11.2011. №06-14-44/16955 и от 29.04.2015 № 14-47/10450.
6. «О подготовке и заключении договора водопользования»: Постановление Правительства РФ от 12 марта 2008, ред. от 28.09.2015. № 165.
7. «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе, и о проведении аукциона» (вместе с «Правилами подготовки и заключения договора водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе», «Правилами проведения аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования»): Постановление Правительства РФ от 14.04.2007 № 230, ред. от 23.09.2016.

Сведения об авторе:

Мирошниченко Сергей Анатольевич, канд. геогр. наук, старший научный сотрудник, лаборатория проблем гидрологии суши, ФГБУН «Горный институт Уральского отделения Российской академии наук» (ГИ УрО РАН), 614007, Россия, г. Пермь, ул. Сибирская, 78А; заместитель директора, ФГБУ «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», Камский филиал (КамНИИВХ), 614007, г. Пермь, ул. Н. Островского 113; e-mail: kama2100@mail.ru.