

Предложения о создании Национального фонда защиты морей от нефтяного загрязнения

Е.Н. Хмелева,
руководитель программы
по экологическому законодательству
Всемирного фонда дикой природы
(WWF) России,
кандидат юридических наук



В статье анализируются некоторые вопросы правового регулирования и практики возмещения вреда, причиненного разливом нефти и нефтепродуктов и финансового обеспечения мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти в морях. Автор приходит к выводу о недостаточности мер финансового обеспечения, которые предусмотрены российским законодательством. Он обосновывает, в том числе на основе зарубежного опыта, необходимость разработки и принятия федерального закона «О национальном фонде защиты морей от загрязнения нефтью».

Ключевые слова: возмещение вреда окружающей среде, разлив нефти и нефтепродуктов, финансовое обеспечение мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти в морях, национальный фонд защиты морей от загрязнения нефтью.

Proposals for the creation of the National Fund of the seas protection against oil pollution

Khmeleva E. N.

The paper analyzes some of the issues of legal regulation and practice of compensation for damage caused by spills of oil and petroleum products and financial support of measures to prevent and respond to oil spills in the seas. The author comes to the conclusion that there were insufficient financial support measures provided for by the Russian legislation. She substantiates, including the international experience, the need to develop and adopt the Federal Law "On the National fund of protection against oil pollution of the seas".

Keywords: compensation for environmental damage, spills of oil and petroleum products, financial support of measures to prevent and respond to oil spills in the seas, National fund of protection against oil pollution of the seas.

1 июля 2013 г. вступил в силу Федеральный закон № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (далее — Закон № 287-ФЗ). Он является первым важным шагом для создания системы правового регулирования мероприятий по предупреждению и реагированию на разливы нефти в морях, компенсации вреда, причиненного в результате таких разливов, в том числе в части финансирования этих мероприятий.

В соответствии со статьей 1 указанного закона эксплуатирующая организация при осуществлении мероприятий по предупреждению разливов нефти и нефтепродуктов в том числе обязана иметь «финансовое обеспечение осуществления мероприятий, предусмотренных планом предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, включая возмещение в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, в том числе водным биоресурсам, жизни, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц в результате разливов нефти и нефтепродуктов...».

Несмотря на наличие этой нормы в Законе № 287-ФЗ практика показывает, что вред, причиненный в результате разливов нефти, в существующих правовых условиях не может быть возмещен в полном объеме. Об этом свидетельствуют примеры нефтеразливов в морях, произошедшие как до, так и после принятия Закона № 287-ФЗ.

Например, ущерб от аварии в Керченском проливе в ноябре 2007 г. составил 6,5 млрд руб. по оценке Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (далее — Росприроднадзор), а общая сумма вреда, которая по решению суда должна быть взыскана в пользу всех истцов, составляет чуть более 500 млн руб.

Однако из-за оспаривания решения суда сторонами по делу, в том числе Международным фондом для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 года¹, который должен покрыть сумму, превышающую лимит ответственности виновника аварии ОАО «Волготанкер» и страховой компании ПАО «Ингосстрах», рассмотрение дела тянется до сих пор и до настоящего времени суммы компенсации, указанные в решении суда, не выплачены полностью².

В ноябре 2015 г., полтора года спустя после вступления в силу Закона № 287-ФЗ, на о. Сахалин произошла авария, приведшая к разливу нефтепродуктов и загрязнению побережья. Нефтеналивной танкер «Надежда» в условиях шторма сел на мель, в результате чего произошел разлив нефтепродуктов, было загрязнено 3,5 км побережья, нанесен ущерб окружающей среде, птицам и водным биологическим ресурсам³. 2 декабря 2015 г. следственными органами Дальневосточного следственного управления на транспорте Следственного комитета Российской Федерации по результатам процессуальной проверки, проведенной по факту аварии, произошедшей с танкером «Надежда», возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 263 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ)⁴. Управлением Росприроднадзора по Сахалинской области возбуждено административное дело⁵. Размер вреда, причиненного вследствие этого разлива нефтепродуктов окружающей среде, пока устанавливается. Но судя по тому, что владельцем танкера «Надежда» является Общество с ограниченной ответственностью «Акватория», зарегистрированное в г. Находка Приморского края с уставным капиталом 10 000 рублей, рассчитывать на скорое возмещение ущерба не приходится.

Меры, предусмотренные Законом № 287-ФЗ, фактически не могут быть реализованы.

Эти примеры показывают сложность вопросов, связанных с финансовыми обязательствами и возмещением вреда от загрязнения морей нефтью. В приведенных случаях, имело место загрязнение с судна, вопросы ответственности за загрязнение с которого урегулированы Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации (далее — КТМ РФ) и Международной конвенцией о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г. (в редакции Протокола 1992 г.). Но фактически возмещение вреда не было осуществлено. Когда речь идет о возможном загрязнении нефтью с платформ, искусственных островов, трубопроводов и других сооружений, на которые распространяется Закон № 297-ФЗ, но не распространяются КТМ РФ и Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью, процесс возмещения вреда встретит еще больше правовых вопросов.

народная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью, процесс возмещения вреда, вызванного этим загрязнением, встретит еще больше правовых вопросов. И вполне возможно, что меры, предусмотренные этим законом, будут недостаточны.

В связи с этим экологи и многие эксперты продолжают настаивать на создании более эффективного финансового механизма, который должен обеспечить финансирование мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти в море, возмещение вреда, причиненного такими разливами, даже в тех случаях, когда объемы необходимого финансирования превышают активы эксплуатирующей организации. Этим механизмом может являться, по мнению экспертов и экологов, специальный государственный внебюджетный компенсационный фонд.

Основным источником формирования фонда могут стать отчисления эксплуатирующих организаций определенной суммы с каждой тонны перевезенной или добытой нефти. Создание фонда обеспечит наличие средств, необходимых для оперативной ликвидации разливов нефти федерального и регионального уровня. При этом, с одной стороны, это не возлагает дополнительной нагрузки на федеральный и региональный бюджеты, а с другой стороны не ведет к банкротству эксплуатирующей организации, которая не в состоянии обеспечить возмещение всех расходов.

¹ Фонд создан в соответствии с Международной конвенцией о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г. (дополнение к Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г.).

² См. карточку дела № А56-2435/2008: <http://kad.arbitr.ru/Card/dcc3ea0f-37a2-422e-82a7-3cf9ffe95c55>, а также информацию на сайте Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью: <http://www.iopcfunds.org/incidents/incident-map/#139-2007-225-November>.

³ См. например: <http://ria.ru/incidents/20151202/1334053034.html>; Яковлева-Устинова Т. «Гибель «Надежды». У берегов Сахалина затонул танкер» // Offshore Russia, февраль 2016.

⁴ <http://dvsut.sledcom.ru/news/item/994843/>.

⁵ <http://rpn.gov.ru/node/17467>.

Таблица

Сравнение национальных компенсационных фондов

Страны	США	Канада	Финляндия	Китай
Источник формирования	Акцизы, переводы из других фондов, штрафы, проценты	Сборы	Акцизы на всю импортируемую или перевозимую нефть	Сборы, основанные на тоннаже судна
Управление	Береговая охрана, Центр по управлению национальными фондами по ПЛРН	Береговая охрана, Администрация фонда	Министерство окружающей среды и Правление, состоящее из представителей заинтересованных сторон	Комитет, подчиненный ведомству, отвечающему за безопасность морской деятельности
Использование	Расходы, не покрытые ответственным лицом, или на ликвидацию разливов из неустановленного источника	Расходы, не покрытые ответственным лицом, или на ликвидацию разливов из неустановленного источника	Расходы, не покрытые ответственным лицом, или на ликвидацию разливов из неустановленного источника	Расходы, не покрытые ответственным лицом, или на ликвидацию разливов из неустановленного источника
Ограничение расходов на один разлив	1 млрд долл. США	Около 149 млн долл. США	Лимит не установлен	Около 4,8 млн долл. США

К участию в управлении фонда должны быть привлечены представители как государственных органов, так и нефтедобывающих и транспортных компаний, экологи, общественные организации. Из средств фонда возможно компенсировать ущерб, который не может быть выплачен за счет Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г., или превышает размеры финансового обеспечения эксплуатирующей организации, а также вызван разливами из неустановленных источников.

В пользу создания специального компенсационного фонда свидетельствует опыт других стран, где подобные финансовые национальные механизмы созданы и работают уже на протяжении многих лет. Такие фонды созданы в США, Китае, Канаде и Финляндии, они призваны аккумулировать средства, вносимые компаниями добывающими нефть как в море, так и на суше, и управляющие эту нефть танкерным флотом или по морским нефтепроводам. В Финляндии был принят специальный закон о фонде⁶; в США⁷, Канаде⁸ и Китае⁹ создание и функционирование национальных фондов регулируется законами о защите морской среды и ответственности за ее загрязнение. В этих четырех странах есть свои особенности в части объектов добычи и транспортировки нефти, порядка управления, пределов ответственности, но общим является то, что данные фонды являются государственными. Для их наполнения установлены налоги, платежи или сборы с перевозчиков, получателей нефти или владельцев лицензий на ее добычу (см. таблицу).

В пользу создания специального компенсационного фонда свидетельствует опыт стран, где подобные финансовые национальные механизмы созданы и работают уже на протяжении многих лет.

Представляется, что опыт создания и функционирования национальных фондов этих стран может быть использован и в Российской Федерации, учитывая растущие перевозки, а также разведку и будущую добычу углеводородов в морях, омывающих нашу страну.

В период подготовки проекта Закона № 287-ФЗ статья о создании такого фонда включалась в текст законопроекта, но ее пришлось исключить из-за жесткой позиции Министерства финансов Российской Федерации, возражающего против создания подобных внебюджетных фондов.

Для создания внебюджетного фонда, а также возложения на юридических лиц обязанности по уплате взносов или сборов, требуется принятие специального законодательного акта. В 2014–2015 гг. группой депутатов Государственной Думы Российской Федерации при поддержке общественных организаций был разработан проект федерального закона «О национальном фонде защиты морей от загрязнения нефтью». Основной идеей проекта закона было

⁶ Act on the Oil Pollution Compensation Fund, May 24. 1974. http://www.ym.fi/en-us/The_environment/Finnish_Oil_Pollution_Fund.
⁷ Oil Pollution Act, 1990 <http://www.epa.gov/osweroe1/content/lawsregs/opaover.htm>.
⁸ Canada Shipping Act, amendments from April 24, 1989, Marine Liability Act, 2009. <http://ssopfund.gc.ca/en/the-fund/legal-framework>.
⁹ Marine Environment Protection Law of the People's Republic Of China, 1982 with amendments from 1999, <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails;DIDPFDSIjsessionid=A8D96866EE59BAF0D0CB3503F07013A2?id=LEX-FAOC006512&index=documents>.

создание фонда на основе государственно-частного партнерства. Проект закона был направлен от имени депутатов для согласования в Правительстве Российской Федерации.

В ответах из министерств говорилось о необходимости доработки проекта закона. Основной критике подвергся механизм государственно-частного партнерства, предлагаемый в законопроекте. Но, несмотря на такие ответы, у министерств нет принципиальных возражений против самой идеи о необходимости национального компенсационного фонда, создаваемого в том или ином виде с целью аккумуляирования средств для предотвращения разливов нефти, дополнительных средств для подготовки и содержания аварийных спасательных служб, необходимого оборудования, оперативного реагирования на разливы нефти и ликвидации их последствий. Министерство транспорта Российской Федерации прямо поддержало создание такого фонда.

Общественным советом при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации в сентябре 2015 г. обсуждался вопрос о ходе применения Закона № 287-ФЗ, и в том числе о создании национального фонда защиты морей от загрязнения нефтью.

В Заключение Общественного совета включена рекомендация в адрес Минприроды России и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти принять участие в доработке проекта федерального закона «О национальном фонде защиты морей от загрязнения нефтью»¹⁰.

Таким образом, вопрос о создании специального национального компенсационного фонда для защиты морей от нефтяного загрязнения является актуальным. Предстоит большая работа по совершенствованию проекта федерального закона, с привлечением как органов государственной власти, так и представителей бизнеса, связанного с добычей и транспортировкой нефти, с целью создания эффективного механизма, позволяющего обеспечить необходимые финансовые средства для предупреждения нефтяных разливов в морях, для ликвидации их последствий и компенсации причиненного ими ущерба. □

¹⁰ Заключение Общественного совета при Минприроды России по вопросу о ходе применения Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и обеспечении предупреждения и реагирования на разливы нефти». <http://mnr.gov.ru/activities/detail.php?ID=142146>.

Библиография

1. Международная конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г. (дополнение к Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г.). [http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/Text_of_Conventions_e.pdf].
2. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 мая 1999 г., № 18, ст. 2207.
3. Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г., № 53 (часть I), ст. 7612.
4. Act on the Oil Pollution Compensation Fund, May 24. 1974. [http://www.ym.fi/en-us/The_environment/Finnish_Oil_Pollution_Fund].
5. US Oil Pollution Act, 1990. [<http://www.epa.gov/osweroe1/content/lawsregs/opaover.htm>].
6. Canada Shipping Act, amendments from April 24, 1989, Marine Liability Act, 2009. <http://ssopfund.gc.ca/en/the-fund/legal-framework>.
7. Marine Environment Protection Law of the People's Republic Of China, 1982 with amendments from 1999, [<http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails;DIDPFDSjsessionid=A8D96866EE59BAF0D0CB3503F07013A2?id=LEX-FAOC006512&index=documents>].
8. Отчет об аварии танкера «Волгонетфть-139» на сайте Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г. [<http://www.iopcfunds.org/incidents/incident-map/#139-2007-225-November>].
9. Электронная карточка арбитражного дела A56-2435/2008. [<http://kad.arbitr.ru/Card/dcc3ea0f-37a2-422e-82a7-3cf9fe95c55>].
10. По факту аварии танкера «Надежда» на Сахалине заведено уголовное дело. [<http://ria.ru/incidents/20151202/1334053034.html>].
11. Татьяна Яковлева-Устинова. «Гибель «Надежды». У берегов Сахалина затонул танкер» // Offshore Russia, февраль 2016.
12. На Сахалине по факту аварии, произошедшей с нефтеналивным судном «Надежда», возбуждено уголовное дело // официальный сайт Дальневосточного следственного управления на транспорте Следственного комитета Российской Федерации. [<http://dvsut.sledcom.ru/news/item/994843>].
13. Аварийный разлив нефтепродуктов в Татарском проливе // Официальный сайт Росприроднадзора. [<http://rpn.gov.ru/node/17467>].
14. Заключение Общественного совета при Минприроды России по вопросу о ходе применения Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и обеспечении предупреждения и реагирования на разливы нефти». [<http://mnr.gov.ru/activities/detail.php?ID=142146>].

© Хмелева Е.Н., 2016, e-mail: EKhmeleva@wwf.ru