

УДК 332.1

Т.П. Филичева

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
Владивосток. Россия

Правовые аспекты экологических проблем открытой перевалки угля в морских портах

Деятельность по перевалке угля в морских портах Российской Федерации осуществляется специализированными организациями (стивидорами). Процесс перевалки угля включает такие этапы, как доставка железнодорожным транспортом угля в порт в грузовых вагонах открытого типа, разгрузка и транспортировка (перемещение) по территории порта, подготовка (очистка, дробление), хранение и погрузка на судно. За перевалку угля и иных грузов в морском порту несет ответственность специализированная транспортная организация (стивидорская компания, стивидоры), которая работает в порту на основе договора аренды с федеральным государственным органом, ответственным за безопасную эксплуатацию объектов инфраструктуры порта. Угольные терминалы в морском порту являются эпицентром загрязнения атмосферного воздуха прилегающих территорий и прибрежных акваторий угольной пылью, иными загрязняющими веществами. Комплекс объектов по перевалке угля в морском порту относится к объектам II категории опасности для окружающей среды, поэтому в соответствии с российским законодательством деятельность по перевалке регулируется специальными экологическими и санитарно-эпидемиологическими требованиями. Стивидоры вкладывают значительные средства в решение экологических проблем, включая переход на новые доступные технологии, что позволит снизить неблагоприятное воздействие на окружающую среду. Однако во многих портах ситуация медленно меняется в лучшую сторону. Анализ правоприменительной практики показывает, что в совершенствовании нуждаются положения договора аренды, не предусматривающие четкие критерии наступления обстоятельств, которые стали бы основанием для досрочного расторжения договора аренды с арендаторами, не соблюдающими требования природоохранного законодательства.

Филичева Татьяна Петровна – канд. геогр. наук, доцент, доцент Института экономики и управления; e-mail: Tatyana.Filicheva@vvsu.ru

Ключевые слова и словосочетания: стивидоры, перевалка угля в морском порту, негативное воздействие на окружающую среду, договор аренды, экологические аспекты, природоохранные мероприятия, экологические риски.

T. P. Philicheva

Vladivostok State University of Economics and Service

Vladivostok. Russia

Legal aspects of environmental problems of open coal transshipment in seaports

Coal transshipment activities in the seaports of the Russian Federation are carried out by specialized organizations (stevedores). The process of coal transshipment includes such stages as the delivery of coal by rail to the port in open-type freight cars, unloading and transportation (moving) on the territory of the port, preparation (cleaning, crushing), storage and loading on the ship. A specialized transport organization (stevedoring company, stevedores) is responsible for the transshipment of coal and other cargo at the seaport, which operates in the port under lease agreements with the federal government agency responsible for the safe operation of the port's infrastructure. Coal terminals in the seaport are the epicenter of air pollution of adjacent territories and coastal waters with coal dust and other pollutants. The complex of coal transshipment facilities in the seaport belongs to the objects of the II category of danger to the environment, therefore, in accordance with Russian legislation, transshipment activities are regulated by special environmental and sanitary-epidemiological requirements. Stevedores invest heavily in solving environmental problems, including the transition to new available technologies, which will reduce the adverse impact on the environment. However, in many ports, the situation is slowly changing for the better. The analysis of law enforcement practice shows that the provisions of the lease agreement need to be improved, which do not provide clear criteria for the occurrence of circumstances that would become the basis for early termination of the lease agreement with tenants who do not comply with the requirements of environmental legislation.

Keywords: stevedores, coal transshipment in the seaport, negative impact on the environment, lease agreement, environmental aspects, environmental measures, environmental risks.

Введение

Учитывая рост объемов грузооборота морских портов Российской Федерации, их специализацию, развитие портовых мощностей, а также расположение в черте городской застройки, особую актуальность приобрела проблема перевалки каменного угля, связанная с ростом ее негативного воздействия на здоровье населения и окружающую среду. В настоящее время вывоз угля осуществляют в 27 морских портах, из которых 8 находятся на северо-западе России, 8 – на юге, 11 – на Дальнем Востоке. Более половины объема перевалки угля приходится на неспециализированные (универсальные и иные) терминалы, где используются, как правило, весьма устаревшие технологии открытой перевалки: от выгрузки угля из железнодорожных вагонов, подго-

товки его к хранению (очистка, дробление) до транспортировки (перемещение) по территории терминала и погрузки на судно. Именно угольные терминалы стали эпицентром загрязнения атмосферного воздуха и водных объектов на прилегающих к перегрузочному комплексу территориях и акваториях угольной пылью (пыль неорганическая), метаном, оксидами азота, диоксидом серы, сажей.

За перевалку угля и иных грузов в морском порту несет ответственность специализированная транспортная организация, осуществляющая эксплуатацию морского терминала, операции с грузами, в том числе их перевалку, обслуживание судов, иных транспортных средств (стивидоры, стивидорная компания). В порту могут работать несколько стивидорных компаний, а если порт крупный, то и более сотни. Главная задача стивидора – непосредственно контролировать процесс выгрузки, хранения груза и его погрузки на судно. В России все стивидорные компании – частные. С расширением специализации судов и совершенствованием технологии грузовых работ стивидорные компании стали специализироваться по определенным видам грузов: генеральным, навалочным, насыпным, наливным, лесным, контейнерным и др.

Стивидоры «заходят» в морской порт на основании договора аренды недвижимого имущества, в данном случае угольных терминалов, для осуществления перевалки угля, а также стоянки и обслуживания судов и обязаны выполнять все условия данного договора. Договор аренды заключается между стивидорной компанией (арендатором) и федеральным государственным органом, уполномоченным Правительством Российской Федерации (арендодателем). Порядок сдачи установлен законодательством Российской Федерации [6].

Основная часть

Обязательными условиями договора аренды в отношении находящихся в государственной собственности и относящихся к недвижимому имуществу объектов инфраструктуры морского порта в сфере соблюдения требований экологического законодательства являются:

- соблюдение на арендуемых объектах требования контролирующих и надзорных органов, отраслевых правил и норм в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- выполнение предписаний надзорных природоохранных органов о ликвидации ситуаций, ставящих под угрозу экологическую и санитарно-эпидемиологическую обстановку вне арендуемых объектов;
- соблюдение отраслевых правил, норм и стандартов арендодателя, действующих в отношении арендуемого им объекта [5].

Стивидоры в последние годы вкладывают значительные средства в комплексную программу перехода на максимально безопасные для окружающей среды технологии перевалки грузов на открытых угольных терминалах. Туапсинский морской торговый порт вынес угольные площадки на дальние рубежи причального фронта, изменил пропорции сортности угля, на его территории внедрена и функционирует система пылеподавления, которая охватывает весь склад угля и зоны погрузки. Компания «Ростерминалуголь» (Усть-Луга) инве-

стировала в реализацию долгосрочной программы повышения экологической безопасности в течение в 2016–2017 гг. более 200 млн руб. На каждом этапе угольной перевалки обеспечивается защита от выбросов угольной пыли в атмосферу и осуществляется сбор промышленных и ливневых вод для последующей очистки до нормативных показателей, проводится регулярный мониторинг и аудит состояния окружающей среды в технологических зонах перевалки угля и на границах единой санитарно-защитной зоны терминала. Мурманский морской торговый порт реализует экологическую программу, уделяя особое внимание технологиям, большинство из которых вошли в справочник НДТ ИТС 46-2019 «Сокращение выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ при хранении и складировании товаров (грузов), включая обустройство терминалов соответствующими системами, машинами и оборудованием на всех этапах работы – от поступления угля и выгрузки его в порту до погрузки на судно» [1]. Общий бюджет природоохранных мероприятий составил в 2017 г. более 350 млн руб. В порту Восточный производственная техника перевалки угля оснащена системой орошения, работают установки для очистки воздуха и локальные установки по очистке сточных вод. Порт Находка с мая 2018 года реализует комплексную экологическую программу перехода на НДТ. В программу включены строительство дополнительных пылеветрозащитных экранов; внедрение автоматизированных систем пылеподавления; обваловка угольных штабелей; строительство комплекса закрытой выгрузки угля и очистных сооружений для сточных и технических вод и др. Суммарно инвестиции в природоохранные мероприятия достигают 10 млрд руб. Владивостокский морской торговый порт (ВМТП) реализует комплекс мер по предотвращению загрязнения атмосферного воздуха: при перевалке угля применяются технологии шумоподавления и пылеподавления, строятся защитные экраны, организован мониторинг качества атмосферного воздуха вблизи угольных терминалов.

Несмотря на проводимые природоохранные мероприятия, анализ правоприменительной практики (судебные решения, предписания) в отношении исполнения стивидорами требований природоохранного законодательства показал, что остаются проблемы неисполнения стивидорами условий договора аренды, что приводит к значительному ухудшению экологической ситуации в портах, например:

- отсутствие очистных сооружений на территории угольных складов;
- низкая эффективность систем пылеподавления;
- неэффективные системы наблюдения за степенью загрязнения атмосферного воздуха угольной пылью, что не позволяет объективно оценить уровень загрязнения;
- отсутствие оборудования для сбора ливневых сточных вод с территории причала;
- отсутствие оборудования, предотвращающего загрязнение углем и угольной пылью территории подкрановых путей;
- захламление причалов отходами производства и потребления;

- отсутствие твердого покрытия на причальных сооружениях, что приводит к загрязнению почв, подземных вод и др.

Некоторые стивидорные компании нарушают сроки исполнения предписаний органов экологического контроля (надзора).

Несоблюдение арендатором обязательных условий договора аренды служит поводом для его досрочного расторжения по решению суда. Однако договор не раскрывает, какие именно экологические требования должен соблюдать арендатор, хотя законодательство в сфере охраны окружающей среды весьма обширно и конкретных требований, касающихся перевалки опасных грузов, в морском порту нет. В то же время анализ технологических этапов перевалки угля позволяет выделить основные экологические аспекты перевалки и связанные с ними неблагоприятные воздействия на окружающую среду (таблица). Арендодатель вправе расторгнуть договор аренды в случае, если арендатор умышленно или по неосторожности ухудшает состояние арендуемых объектов либо не выполняет обязанности, предусмотренные п. 2.2.7 договора. Никаких иных полномочий, которые давали бы арендодателю возможность осуществлять контроль за исполнением/неисполнением арендатором условий, установленных в п. 2.2.7 договора, юридически не зафиксировано.

Также формат договора аренды не позволяет арендодателю установить четкие критерии наступления обстоятельств нарушения экологических требований, которые стали бы основанием для подачи иска в суд о расторжении договора аренды. Фактически арендодатель не имеет возможности своевременно, без обращения в суд заставить арендатора исполнять условия п. 2.2.7 договора аренды.

Исходя из положений договора арендодателю сложно установить четкие критерии наступления обстоятельств, которые являются основанием для подачи иска в суд о расторжении договора аренды. Не имея возможности узнавать «напрямую» о нарушениях п. 2.2.7 договора, арендодатель вынужден обращаться в органы государственного экологического надзора относительно выявленных ими нарушениях арендатором экологических требований. Выяснив неисполнение арендатором предписаний надзорных органов и доказав нарушение арендатором условий договора, арендодатель может обратиться в суд о расторжении договора аренды. Однако в соответствии с п. 2 ст. 450 Гражданского кодекса Российской Федерации обязанность досрочного расторжения договора аренды федерального имущества при несоблюдении предписаний контрольных и надзорных органов о несоблюдении природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства законодательством не предусмотрена. Фактически за все нарушения экологических требований, допущенные арендатором, ответственность несет арендодатель.

Довод о том, что арендодатель не является субъектом административного правонарушения, так как по договору аренды деятельность на гидротехнических причальных сооружениях осуществляет арендатор, несостоятелен по правилам, предусмотренным ст. 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [2].

Экологические аспекты перевалки угля в морском порту

Этап перевалки угля	Экологический аспект перевалки	Воздействие на окружающую среду
Этап перевалки: разгрузка вагона/ожидание разгрузки		
Открытые вагоны на ж/д путях Опрокидыватель/выгрузка угля Саморазгрузка полувагона через люки с эстакады-грейфера Доочистка вагонов от угля и шлама	Пылеобразование, выбросы загрязняющих веществ от двигателей внутреннего сгорания Сточные воды Отходы	Выбросы угольной пыли, метана, оксидов азота, диоксида серы, сажи и т.д. Сбросы грубодисперсных примесей в виде угольного шлама и взвешенных веществ на рельеф Угольный шлам
Этап перевалки: дробильно-сортировочный комплекс		
Резательные, бурильные или иные комплексы Дробильная машина Установка грохочения Дробильно-сортировочное оборудование	Пылеобразование, выбросы загрязняющих веществ от двигателей Сточные воды Шум Отходы	Выбросы угольной пыли, метана, оксидов азота, диоксида серы, сажи и т. д., испарения и аэрозоли от применяемых химических реагентов, сточные воды Шум Сбросы грубодисперсных примесей в виде угольного шлама и загрязняющих веществ в составе сточных и ливневых вод на рельеф / в канализацию Загрязненные ливневые стоки Металлолом, образование подситочных фракций
Этап перевалки: складские операции		
Формирование штабеля Расформирование штабеля Открытое хранение в штабелях Закрытое хранение в штабелях Штивка (склады эстакады, траншеи, отвалы или бункерные устройства)	Пылеобразование Сточные воды	Выбросы угольной пыли, метана Сбросы загрязняющих веществ в составе сточных и ливневых вод на рельеф / в канализацию Загрязненные ливневые стоки, органические примеси естественного происхождения
Этап перевалки: погрузка на судно		
Перемещение угля (конвейеры, автосамосвалы, ковшовые машины и др.)	Пылеобразование Сточные воды Отходы Просыпи угля	Выбросы угольной пыли, загрязняющих веществ от двигателей Сбросы загрязняющих веществ в составе сточных и ливневых вод на рельеф / в канализацию Загрязненные ливневые стоки Мусор Сброс топлива (нефтепродукты)

Этап перевалки угля	Экологический аспект перевалки	Воздействие на окружающую среду
Этап перевалки: погрузка на судно		
Ожидание погрузки (штабель открытого хранения) Ссыпной рукав	Пылеобразование Сточные воды	Выбросы угольной пыли Сбросы загрязняющих веществ в составе сточных и ливневых вод в бухту, на рельеф / в канализацию Сброс топлива Загрязненные ливневые стоки

Возможность арендодателя самостоятельно устанавливать экологические требования при перевалке, дроблении и сортировке угля в морских портах, неисполнение которых станет условием досрочного расторжения полностью или частично договоров аренды, не сформирована.

Исходя из текста договора аренды очевидно, что в нем не предусмотрены четкие критерии наступления обстоятельств, которые послужили бы основанием для досрочного расторжения договора аренды с арендаторами, не соблюдающими требования природоохранного законодательства. В связи с этим возникла необходимость зафиксировать эти основания в форме локального правового акта (стандарта), в котором были бы прописаны единые требования по охране окружающей среды, и сделать его исполнение обязательным условием договора аренды. Целесообразность его принятия продиктована необходимостью конкретизации требований по обеспечению экологической безопасности находящихся в государственной собственности земельных участков в границах территории морского порта и объектов его инфраструктуры, которые передаются в аренду стивидорным компаниям для перевалки угля с целью предотвращения загрязнения окружающей среды.

Какие требования непосредственно касаются стивидоров? Объекты, на которых осуществляется перевалка груза в морских портах, относятся ко II категории опасности [3], следовательно, стивидоры обязаны иметь следующие документы, подтверждающие выполнение ими обязательных требований природоохранного законодательства:

1. Свидетельство о постановке на учет объекта негативного воздействия на окружающую среду.
2. Декларация о воздействии на окружающую среду.
3. Декларация о плате за воздействие на окружающую среду.
4. Программа производственного экологического контроля и отчеты о ее исполнении.
5. Документация по охране атмосферного воздуха и водных объектов.
6. Документация по обращению с отходами производства и потребления.
7. Документы, подтверждающие наличие специального обучения специалистов стивидорной компании в сфере охраны окружающей среды и обращения с отходами.
8. Проект санитарно-защитной зоны и др.

В то же время внедрение в практику управления договорными отношениями со стивидорными компаниями обязательных экологических требований связано с целым рядом рисков как для государственных органов, ответственных за сохранность объектов инфраструктуры в морском порту, так и для стивидоров.

Возможный негативный эффект принятия локального правового акта связан с построением системы управления экологической безопасностью в порту на недостаточной или устаревшей информации. В данном случае речь идет о правовой базе в сфере охраны окружающей среды. Изменения в природоохранном законодательстве начались еще в 2014 году, когда был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21.07.2014 № 219-ФЗ, куда в последние 6 лет было внесено одиннадцать изменений. Помимо него нововведения привнесли в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» от 29.12.2014 № 458-ФЗ (8 редакций) и Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.12.2015 № 404-ФЗ и др. Спорные нововведения касаются корректировки наиболее принципиальных санитарных норм и правил (установление санитарно-защитных зон, классов опасности отходов производства и потребления, нормативов предельно-допустимых концентраций по отдельным химическим веществам), это означает, что в ближайшее время бизнес ждут новые санитарно-эпидемиологические требования.

Нормы нового экологического законодательства вступают в силу поэтапно, поэтому локальный правовой акт, принятый «сегодня», может содержать требования, которые уже отменены либо изменены. Устаревшие требования могут стать препятствием для достоверной идентификации экологических аспектов перевалки угля в морском порту и выработки мер реагирования на выявленные нарушения.

Еще один негативный эффект принятия локального правового акта связан с необходимостью создания экологической службы арендодателя, которая обеспечивала бы контроль над выполнением стивидорами экологических требований. Контроль должен сопровождаться собственной системой мониторинга воздействия на окружающую среду от деятельности стивидоров. Никогда не получится оценить воздействие на окружающую среду в процессе перевалки угля, если не иметь собственных данных о таком воздействии.

Существенным является риск неисполнения стивидорными компаниями требований локального правового акта, поскольку эти требования не имплементированы в договор аренды [6]. Экологические требования вносят значительные изменения в деятельность стивидоров, например, создание отдельных экологических подразделений для коммуникаций с арендодателем, организация постоянного мониторинга воздействия, перестройка системы документооборота и т.д. Экологические требования перехода на НДТ могут привести к удорожанию технологий перевалки угля, и тогда активизируются политические и экономические

«соображения» в отношении доходов от экспорта угля. Если стивидорная компания ориентирована на сохранение существующих «грязных» технологий перевалки угля ради получения быстрой прибыли, минимизация данного риска станет проблематичной.

Выводы

Разработка и внедрение локального правового акта (стандарта), содержащего экологические и санитарно-эпидемиологические требования к деятельности стивидоров при перевалке угля, позволят повысить уровень обеспечения экологической безопасности в морских портах, снизить риск возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, распределить ответственность между сторонами договора аренды, а также создать дополнительное основание для досрочного расторжения договора аренды с арендаторами, не соблюдающими требования природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства.

1. Сокращение выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ при хранении и складировании товаров (грузов), включая обустройство терминалов соответствующими системами, машинами и оборудованием на всех этапах работы – от поступления угля и выгрузки его в порту до погрузки на судно: инженерно-технический справочник (ИТС) 46-2019.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.03.2021).
3. Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий: Постановление Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029.
4. Об утверждении Порядка сдачи в аренду федерального имущества, расположенного в морском порту, находящегося в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных Федеральному агентству морского и речного транспорта: приказ Минтранса РФ от 2 ноября 2009 г. № 191т.
5. Рекомендованная форма договора аренды объектов инфраструктуры морского порта, являющихся объектами федерального недвижимого имущества, находящихся в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий (далее – ФГУП), подведомственных Федеральному агентству морского и речного транспорта.
6. О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ (ред. от 08.12.2020) статья 4.

Транслитерация

1. Sokrashchenie vybrosov zagryaznyayushchih veshchestv, sbrosov zagryaznyayushchih veshchestv pri hranenii i skladirovanii tovarov (gruzov), vklyuchaya obustrojstvo terminalov sootvetstvuyushchimi sistemami, mashinami i oborudovaniem na vsekh etapah raboty – ot postupleniya uglya i vygruzki ego v portu do pogruzki na sudno: inzhenerno-tekhnicheskij spravochnik (ITS) 46-2019.
2. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 24.03.2021).
3. Ob utverzhdenii kriteriev otneseniya ob"ektov, okazyvayushchih negativnoe vozdejstvie na okruzhayushchuyu sredu, k ob"ektam I, II, III i IV kategorij: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28.09.2015 № 1029.

4. Ob utverzhdenii Poryadka sdachi v arendu federal'nogo imushchestva, raspolozhennogo v morskome portu, nahodyashchegosya v hozyajstvennom vedenii federal'nyh gosudarstvennyh unitarnykh predpriyatij, podvedomstvennykh Federal'nomu agentstvu morskogo i rechnogo transporta: prikaz Mintransa RF ot 2 noyabrya 2009 g. № 191t.
5. Rekomendovannaya forma dogovora arendy ob'ektov infrastruktury morskogo porta, yavlyayushchihsya ob'ektami federal'nogo nedvizhimogo imushchestva, nahodyashchihsya v hozyajstvennom vedenii federal'nyh gosudarstvennyh unitarnykh predpriyatij (dalee – FGUP), podvedomstvennykh Federal'nomu agentstvu morskogo i rechnogo transporta.
6. O morskikh portakh v Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon ot 08.11.2007 № 261-FZ (red. ot 08.12.2020) stat'ya 4.

© Т.П. Филичева, 2021

Для цитирования: Филичева Т.П. Правовые аспекты экологических проблем открытой перевалки угля в морских портах // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. – 2021. – Т. 13, № 2. – С. 89–98.

For citation: Philicheva T. P. Legal aspects of environmental problems of open coal transshipment in seaports, *The Territory of New Opportunities. The Herald of Vladivostok State University of Economics and Service*, 2021, Vol. 13, № 2, pp. 089–098.

DOI <https://doi.org/10.24866/VVSU/2073-3984/2021-2/089-098>

Дата поступления: 11.05.2021.