Правовое регулирование подготовки проектной документации, связанной с утилизацией вод, образующихся в процессе добычи углеводородного сырья

Мельгунов Виталий Дмитриевич,
зам. декана юридического факультета РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, старший партнер ЮА «Ноланд Консалтинг», кандидат юридических наук

Костарева Антонина Николаевна,
юрисконсульт ЮА «Ноланд Консалтинг»

Введение

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 8 июля 2010 г. (в ред. от 9 апреля 2012 г.) № 254 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений углеводородного сырья» (п. 2.18.5) установлено, что основной технический проектный документ (проект пробной эксплуатации месторождения (залежи), технологическая схема опытно-промышленной разработки месторождения, залежей или участков залежей, технологическая схема разработки и технологический проект разработки) должен включать обоснование геологических объектов и конструкции поглощающих скважин для утилизации попутно добываемых пластовых вод, закачки вод, образующихся на всех стадиях технологических процессов добычи, сбора, промысловой подготовки углеводородного сырья (подтоварных вод)[1], и проходить соответствующие экспертизы и согласования.

Вместе с тем у многих пользователей недр в лицензиях на пользование недрами дополнительно предусмотрены обязательства по подготовке специального проектного документа (проекта) для целей утилизации вод, образующихся при добыче углеводородного сырья.

Учитывая изложенное, до внесения изменений в лицензии на пользование недрами либо издания нормативного правового акта, определяющего единый порядок и требования к общим проектным техническим документами и специальным проектам, разрабатываемым

[1] Попутно извлекаемые пластовые воды, именуемые часто подтоварными, а также сточные (промышленные и бытовые) воды в целях сокращения далее по тексту будут именоваться **«воды, подлежащие утилизации», «воды, образующиеся при добыче углеводородов».**

недропользователями в целях выполнения условий лицензий, представляется целесообразным представить анализ положений нормативных правовых актов, связанных с подготовкой проектов утилизации вод, образующихся при добыче углеводородного сырья.

Как указывалось ранее, деятельность по утилизации в недрах вод, образующихся в процессе добычи углеводородного сырья (за исключением утилизации вод в целях поддержания пластового давления), является самостоятельным видом пользования недрами, относящимся к категории пользования недрами для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых[2].

В силу положений статьи 23[2] Закона Российской Федерации «О недрах» разработка месторождений полезных ископаемых и пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых (в том числе для утилизации вод, образующихся при добыче углеводородного сырья), осуществляются в соответствии с утвержденными техническими проектами. В развитие указанной нормы Положением о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденным Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1, и Методическими указаниями по лицензированию пользования недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, утвержденными Министерством природных ресурсов Российской Федерации 22 июня 1998 г., предусмотрен двухэтапный порядок пользования недрами для целей утилизации вод, образующихся при добыче углеводородов.

В соответствии с указанными нормативными актами на первом этапе владелец лицензии должен осуществить детальные геолого-гидрогеологические исследования, необходимые для подготовки технического проекта (технологической схемы) утилизации, и подготовить указанный проект (схему). Подготовленный технический проект должен быть согласован с соответствующими органами исполнительной власти и утвержден в установленном порядке.

Как известно, до утверждения проекта пользование недрами с целью утилизации вод, образующихся при добыче углеводородного сырья, не допускается.

1. Содержание проектной документации

Общие требования к содержанию проектной документации, а также к порядку и срокам ее согласования содержатся в Положении о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118.

В соответствии с указанным Положением в проектную документацию на выполнение работ, связанных с пользованием недрами, включаются:

а) мероприятия по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами;

б) мероприятия по рациональному использованию и охране недр;

в) мероприятия по обеспечению требований в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами;

г) информация о сроках и условиях выполнения работ по консервации и (или) ликвидации горных выработок, скважин, иных подземных сооружений, а также рекультивации земель.

Помимо указанных сведений в проектную документацию на строительство и эксплуатацию подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, также включаются проектные решения в отношении:

- состава подлежащих утилизации вод и технологий их предварительной подготовки, объемов, подлежащих утилизации;
- технологии строительства и конструкции поглощающих и наблюдательных скважин на целевой пласт или пласты-коллекторы, а также на буферные горизонты и горизонты зоны активного водообмена;

[2] Подробнее этот и другие вопросы раскрывались в публикации: *Мельгунов В.Д., Костарева А.Н.* Лицензирование деятельности по утилизации в недрах вод, образующихся при добыче углеводородного сырья // Нефть, Газ и Право. 2012. № 5.

- оптимальных режимов эксплуатации подземного сооружения;
- технологической схемы наземных частей подземных сооружений (если проектной документацией предусматривается их наличие), а также иные проектные решения.

Требования к структуре и оформлению проектной документации для утилизации вод установлены приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 27 октября 2010 г. № 464 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых».

2. Экспертизы и согласования проектной документации

2.1. Государственная экспертиза геологической информации

Согласно статье 29 Закона Российской Федерации «О недрах» геологическая информация об участках недр, пригодных для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых, подлежит государственной экспертизе. Порядок проведения государственной экспертизы геологической информации определен Положением о государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, об определении размера и порядка взимания платы за ее проведение, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 69.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 8 указанного Положения государственная экспертиза осуществляется путем проведения анализа документов и материалов, содержащих геологическую информацию об участках недр, намечаемых для строительства и эксплуатации подземных сооружений для хранения нефти и газа, захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов, сброса сточных вод и иных нужд, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых.

Для проведения государственной экспертизы геологической информации документы и материалы направляются в Федеральное агентство по недропользованию, которое регистрирует представленные материалы и направляет их в уполномоченное учреждение. В соответствии с приказом Федерального агентства по недропользованию от 22 февраля 2005 г. № 185 проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр возложено на государственное учреждение «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых».

Таким образом, до разработки и утверждения проекта утилизации вод, образующихся при добыче углеводородного сырья, необходимо проведение государственной экспертизы геологической информации в отношении участка недр, на котором предполагается такая утилизация.

2.2. Экспертизы проектной документации

Действующее законодательство не устанавливает единого перечня экспертиз, проводимых в отношении проектных документов на утилизацию вод, образующихся при добыче углеводородов. Вывод о необходимости проведения тех или иных видов экспертиз в отношении проекта утилизации вод, образующихся в процессе добычи углеводородного сырья, можно сделать, проанализировав ряд разрозненных нормативных правовых актов.

> Деятельность по утилизации в недрах вод, образующихся в процессе добычи углеводородного сырья (за исключением утилизации вод в целях поддержания пластового давления), является самостоятельным видом пользования недрами.

Санитарно-эпидемиологическая экспертиза

Гигиенические требования к охране подземных вод от загрязнения установлены санитарными правилами СП 2.1.5.1059-01, введенными в действие постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федера-

ции от 25 июня 2011 г. № 19. Данные санитарные правила обязательны для соблюдения индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, гражданами, деятельность которых связана с проектированием, строительством и эксплуатацией хозяйственных и иных объектов, деятельность которых оказывает или может оказывать влияние на состояние подземных вод.

Согласно пункту 2.4 указанных санитарных правил одной из мер, обеспечивающих санитарную охрану подземных вод, является проведение санитарно-эпидемиологической экспертизы технологий, проектов строительства, реконструкции объектов, прямо или косвенно влияющих на состояние подземных вод. Пунктом 3.8 СП 2.1.5.1059-01 установлено, что закачка сточных вод в глубокие горизонты подземных вод может быть разрешена при соответствующем гидрогеологическом, технико-экономическом обосновании, благоприятном долгосрочном прогнозе качества вод и при наличии положительного санитарно-эпидемиологического заключения органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации. Таким образом, в отношении проектов утилизации вод, образующихся при добыче углеводородов, в горизонты подземных вод должна проводиться санитарно-эпидемиологическая экспертиза.

Экспертиза промышленной безопасности

В соответствии с Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» к категории опасных производственных объектов относятся объекты, на которых используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115 °С. Исходя из указанных положений полигоны утилизации вод, на которых используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 МПа, относятся к категории опасных производственных объектов.

Согласно статье 13 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» экспертизе промышленной безопасности подлежат:

- проектная документация на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта;
- технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте;
- здания и сооружения на опасном производственном объекте;
- декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе проектной документации на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта.

Таким образом, проект утилизации вод, образующихся при добыче углеводородов, подлежит экспертизе промышленной безопасности, порядок проведения которой установлен Правилами проведения экспертизы промышленной безопасности, утвержденными постановлением Госгортехнадзора России от 6 ноября 1998 г. № 64.

Государственная экологическая экспертиза

В соответствии со статьей 33 Федерального закона «Об охране окружающей среды» экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды. Порядок проведения экологической экспертизы устанавливается Федеральным законом «Об экологической экспертизе».

Объекты государственной экологической экспертизы определены в статьях 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе». При этом такой объект, как «проектная документация проектов на утилизацию сточных вод (либо вод, образующихся при добыче углеводородов)», в перечне объектов экологической экспертизы не значится. Кроме того, проектная документация на утилизацию вод не является документаций объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности[3].

[3] См: разъяснения Минприроды России от 11 мая 2011 г. № 02-11-47/7129, от 29 июля 2012 г. № 02-11-44/11292; письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 25 января 2012 г. № 7/4-348/2011.

Таким образом, в отношении проектной документации на утилизацию вод, образующихся при добыче углеводородов, проведения государственной экологической экспертизы не требуется.

2.3. Согласование проектного документа на закачку сточных вод

По общему правилу, установленному статьей 23[2] Закона Российской Федерации «О недрах», технические проекты и вносимые в них изменения до утверждения подлежат согласованию с комиссией, создаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр, в состав которой включаются представители органов государственного горного надзора и органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Как указывалось ранее, порядок подготовки, согласования и утверждения технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, установлен положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118.

Пунктами 8–11 указанного положения определен исчерпывающий перечень видов документации, которая подлежит согласованию с комиссией, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию и его территориальными органами.

В частности, при пользовании недрами для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, согласованию с комиссией подлежит проектная документация в отношении:

а) строительства и эксплуатации в пластах горных пород различных видов хранилищ углеводородного сырья и продуктов его переработки;

б) размещения отходов производства и потребления;

в) захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов.

Таким образом, проект утилизации вод, образующихся в процессе добычи углеводородного сырья, не подпадает под виды документации, предусмотренные Положением о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами и, как следствие, не подлежит согласованию с Федеральным агентством по недропользованию.

Аналогичный вывод следует и из анализа приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13 мая 2010 г. № 154 «Об утверждении критериев отнесения вопросов согласования проектной документации к компетенции комиссии, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию, и компетенции комиссий, создаваемых его территориальными органами».

Данный приказ не выделяет отдельно «согласование проектов утилизации вод»; данное действие не отнесено ни к компетенции Федерального агентства по недропользованию, ни к компетенции его территориальных органов. Приказом предусмотрено лишь согласование технических проектов на углеводородное сырье (в соответствии с пунктом 13 относится к компетенции Федерального агентства по недропользованию) и согласование технических проектов на размещение отходов производства и потребления (пунктом 15 отнесено к компетенции территориальных органов агентства).

Заключительные положения

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

1. С учетом исчерпывающего числа документов, подлежащих согласованию с Федеральным агентством по недропользованию в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118, специальный проект утилизации вод, образующихся при добыче углеводородного сырья, не подлежит согласованию с Федеральным агентством по недропользованию.

2. Действующим законодательством предусмотрены следующие виды экспертиз проекта утилизации вод, образующихся при добыче углеводородов:

1) государственная экспертиза геологической информации (предшествует разработке проекта);
2) экспертиза промышленной безопасности;
3) санитарно-эпидемиологическая экспертиза.

Обязанность по проведению экологической экспертизы проекта утилизации вод действующим законодательством не предусмотрена. □