

Многоуровневая готовность к ЛРН

В настоящее время в органах государственной власти ведётся обсуждение проекта нового постановления Правительства РФ, планируемого к принятию вместо устаревших Основных требований к разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (далее – ППЛРН), утв. постановлением Правительства РФ от 21 августа 2000 г. № 613 (далее – ПП-613) и Правил организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2002 г. № 240 (далее – ПП-240). Наиболее активно обсуждаются (три) проекта постановления, разработанных соответственно МЧС России [1], Минэнерго России [2] и Комиссией Совета Федерации по национальной морской политике [3]. В настоящей статье обосновывается необходимость учёта в подготавливаемом документе обязательств Российской Федерации, вытекающих из требований Международной конвенции БЗНС-90. Автор статьи выражает свою гражданскую позицию и предупреждает, что его мнение может не совпадать с мнением должностных лиц органов государственной власти.

Действующее в настоящее время законодательство РФ в области аварийного планирования, обусловленного разливами нефти и нефтепродуктов, настоятельно говорит о необходимости учёта в ППЛРН предприятий и организаций так называемых «максимально возможных» разливов. К последним относятся разливы в практически невероятных количествах (несколько десятков тысяч тонн), что объясняется требованиями п. 2 ПП-613. Это вынуждает каждое предприятие морской отрасли (нефтяные терминалы, бункеровочные компании, перегрузочные комплексы) содержать целые «армии» аттестованных спасателей, десятки километров боновых заграждений и несколько единиц высокопроизводительных нефтесборных систем, стоимость каждой из которых может составлять 6 – 9 миллионов рублей.

Одновременно с этим, если обратиться к мировому опыту, на нефтяных терминалах ведущих компаний по перегрузке сырой нефти и нефтепродуктов (*British Petroleum, Shell, Chevron* и других), расположенных в морских портах Европы и США, оборудование по ЛРН присутствует в крайне незначительных количествах. В чём же здесь противоречие? Неужели наши западные коллеги менее нас обеспокоены загрязнением окружающей среды? Конечно, дело не в этом. Это объясняется даже не внутренней политикой той или иной компании, а действующими стандартами Международной конвенции по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г. (далее – МК БЗНС-90), к которой Российская Федерация присоединилась 23 июля 2009 г. (постановление Правительства РФ № 607). Страна-участница конвенции обязана, в числе прочего, привести национальную нормативную базу в соответствие с Руководством Международной морской организации (далее – ИМО) по загрязнению нефтью [4].

Для лучшего понимания требований МК БЗНС-90 и более эффективного применения этих требований в национальном законодательстве стран-участниц конвенции, Международная ассоциация представителей нефтяной промышленности по охране окружающей среды (далее – *IPIECA*) разработала ряд руководств, размещённых в свободном доступе (в том числе на русском языке) на официальном Интернет-сайте ассоциации www.ipieca.org.

Основополагающим принципом, на котором основана система аварийного планирования согласно МК БЗНС-90, является принцип обеспечения многоуровневой готовности и реагирования. Сложившаяся практика ИМО, а также предприятий и организаций нефтяной промышленности предопределила нормативное закрепление в руководстве [4] трёх уровней реагирования (так называемые *Tier 1, Tier 2, Tier 3*). Весьма важно отметить, что согласно настойчивым рекомендациям ИМО [4] и *IPIECA* [5, 6], органы

государственной власти и нефтяные компании должны действовать как партнёры, взаимодействуя друг с другом в вопросах ликвидации любых разливов нефти, начиная от 1-го и вплоть до 3-го уровня.

Первый уровень разлива

Разливы 1-го уровня характеризуются тем, что они имеют отношение к повседневной деятельности предприятия и возникают в режиме нормальной эксплуатации. По своей сути разлив 1-го уровня является результатом каких-либо нарушений технологии производства работ, что приводит к утечкам небольших количеств нефти. Главной отличительной особенностью разлива 1-го уровня является то, что предприятие должно самостоятельно за свой счёт обеспечить закупку, содержание и применение сил и средств, необходимых для борьбы с разливами 1-го уровня. План действий в случае разлива, имеющийся у компании, должен учитывать **исключительно** разливы 1-го уровня.

Как в действующей нормативно-правовой базе, так и в разработанных проектах [1, 2, 3] разлив 1-го уровня соответствует разливам локального (объектового) уровня на морской акватории. Однако, в качестве определяющего критерия разлива устанавливается количество разлитой нефти (500 тонн), что прямо противоречит руководству [6], которое указывает, что в качестве основного критерия следует применять риск возникновения аварии, на который могут оказывать влияние целый ряд факторов. Все объекты разные и для одних 500 тонн – это небольшой разлив (обвалованный резервуар, закрытая акватория терминала), а для других 500 тонн может оказаться катастрофой (столкновение в штормовых условиях, посадка на мель в природоохранной зоне и др.). Именно по этой причине руководство [5] указывает, что разливы 1-го уровня – это те, с которыми персонал объекта может справиться самостоятельно без привлечения дополнительных сил и средств и которые не выходят за пределы границ территории организации.

Второй уровень разлива

При возникновении разлива, с которым компания не может справиться своими силами, организация мероприятий по аварийному реагированию осуществляется на основе 2-го уровня. В этом случае ликвидация аварии осуществляется на основе взаимодействия между предприятиями, расположенными в пределах региона. Особенно важно отметить, что на отдельно взятое предприятие не налагается обязательств по полному обеспечению материально-техническими и финансовыми ресурсами разливов 2-го уровня. Независимо от источника разлива (даже если он произошёл на объектах самой организации), компания обязана лишь **принимать участие** в ликвидации аварии теми ресурсами, которые у неё имеются и которые она сформировала для реагирования на разливы 1-го уровня. Для координации и определения порядка действий всех привлекаемых компаний разрабатывается план ПЛРН, который учитывает объём ресурсов на всех объектах региона и их комплексное применение при возникновении разливов 2-го уровня. Ответственность за разработку плана 2-го уровня, а также за организацию и эффективность проведения операции по ЛРН 2-го уровня несёт правительство страны-участницы МК БЗНС-90 или региональные власти.

Действующая нормативно-правовая база РФ и разработанные проекты [1, 2, 3] предусматривают так называемый разлив регионального уровня, но назначает ему совершенно непостижимые критерии – от 500 до 5000 тонн на море. Не говоря уже о том, что с разливом в 5000 тонн невозможно справиться силами одного отдельно взятого региона, такая классификация находится в существенном противоречии с руководством [5]. Последнее определяет разлив 2-го уровня как разлив, ликвидацию которого возможно осуществить привлечением совокупности сил и средств компаний, расположенных в пределах региона (в нашем случае, водного бассейна). Смысл заключается в том, чтобы, не нагружая хозяйствующие субъекты чрезмерным количеством сил и средств, обеспечить при необходимости совместную мобилизацию всех ресурсов 1-го уровня для

создания крупной группировки, применением которой можно устранить более масштабный разлив 2-го уровня.

Третий уровень разлива

К разливам 3-го уровня относятся те, которые не могут быть ликвидированы силами и средствами 2-го уровня – это крупные разливы, которые могут происходить как на объектах самой организации, так и на значительном удалении от места расположения компании. Это аварии с катастрофическими последствиями, которые могут быть ликвидированы привлечением значительного количества финансовых и материально-технических ресурсов. Однако, еще раз отметим, что независимо от того, на каком объекте произошёл разлив 3-го уровня (даже если он случился на объекте самой организации), на отдельное предприятие не налагается обязательств по его полномасштабному обеспечению всеми видами ресурсов. Компания обязана **принимать участие** в долевым финансировании содержания таких ресурсов, однако руководящую роль при планировании и выполнении операций по ЛРН 3-го уровня должно брать на себя правительство страны-участницы МК БЗНС-90. Для этого разрабатывается национальный план действий (ППЛРН), в котором учитываются все имеющиеся ресурсы 1-го уровня всех компаний, а также привлечение дополнительных ресурсов 3-го уровня. Мероприятия 3-го уровня предусматривают объединение национальных и международных усилий в борьбе против крупномасштабных разливов, для ликвидации которых ресурсов 2-го уровня недостаточно.

В связи с тем, что создание мощных группировок в каждом регионе может быть нецелесообразно, руководства [5, 6] вводят понятие центра 3-го уровня, а Международная федерация владельцев танкеров по предотвращению загрязнения (далее – *ITOPF*) совместно с *IPIECA* опубликовали доклад [7] с данными по существующим в мире центрам. Международные центры 3-го уровня – это частные или государственные крупные объединения, обладающие большим количеством современного оборудования по ЛРН, квалифицированным персоналом и транспортными средствами, способными в короткое время (чаще всего воздушным транспортом) обеспечить доставку сил и средств в любую точку мира (рис. 1).



Рис. 1. Технические средства ЛРН хранятся на складе центра 3-го уровня, готовые к немедленной отправке

В связи с тем, что разливы 3-го уровня относятся к компетенции правительства, привлечение ресурсов 3-го уровня должно предусматриваться национальным планом действий (ППЛРН). В этом состоит существенное отличие от действующих требований национальных документов РФ, в которых любые разливы вплоть до федерального уровня (даже катастрофические – в несколько десятков тысяч тонн!!!) должны в полной мере

обеспечиваться хозяйствующими субъектами. Именно по этой причине крупные морские терминалы в РФ вынуждены содержать для собственных нужд склады с оборудованием, очень напоминающие рис. 1.

Управление рисками

При изучении требований МК БЗНС-90 и руководств [4, 5, 6] обращает на себя внимание отсутствие чётко установленных границ между разливами. Более того, руководство [6] прямо указывает, что не существует каких-то жёстких правил классификации разливов с точки зрения многоуровневой структуры реагирования. При установлении границ между 1-м, 2-м и 3-м уровнем необходимо исходить исключительно из показателей риска аварии на конкретном объекте. В основе многоуровневой готовности лежит не количество тонн или танков (как в ПП-613), а показатели риска, как вероятности возникновения аварии с учетом многих факторов: вида хозяйственной деятельности, окружающей обстановки, потенциала привлечения ресурсов 1-го уровня других организаций, свойств нефти и нефтепродукта, сезонности работы предприятия, технического состояния оборудования и многих других.

В области оценки риска существует понятие субъекта риска, под которым понимается организация, владеющая опасным объектом или эксплуатирующая его. Только субъект риска может оказывать влияние на значение риска и несёт ответственность за проведение мероприятий по снижению риска и поддержанию его значения в установленных пределах. Однако, в проектах [1, 2] предлагается обязать морские терминалы включать в ППЛРН аварии на судах, находящихся у этих терминалов, что противоречит принципу управления рисками. Так как судно не принадлежит терминалу и не эксплуатируется им, терминал не является субъектом риска и не может нести ответственность за риски эксплуатации судна. Последние должны быть учтены в плане действий 1-го уровня, предусматривающем реагирование на разливы с судов (ППЛРН морского порта). В обоих проектах [1, 2] предлагается включить в ППЛРН морского порта все объекты, находящиеся в границах его акватории. Однако, ФГУ «Администрация морского порта» не является субъектом риска и не может нести ответственность за аварии на объектах частной собственности, обеспечивая их материальными и финансовыми ресурсами. Это противоречит его Уставу и функциям, определённым действующим законодательством.

В отличие от проектов [1, 2], руководство [5] предлагает не дублировать учёт рисков в различных планах, а **разделить** (распределить) их между субъектами риска. Для этого сначала предлагается определить сценарии аварий, которые могут привести к разливам нефти. Затем полученные сценарии должны быть идентифицированы по субъектам (организациям-носителям рисков) и классифицированы по вероятности возникновения. При этом сценарии с более высокими рисками относятся к 1-му уровню, так как они чаще всего возникают при обычной повседневной эксплуатации объекта и характеризуются небольшими объёмами разлива. С другой стороны, сценарии с низкими рисками относятся к компетенции государства (3-й уровень), так как они чаще всего обусловлены вмешательством сторонних объектов (столкновения судов, падение летательных аппаратов, террористические атаки) и провоцируют разливы в больших объёмах с катастрофическими последствиями.

Выводы

Анализ действующей нормативной базы РФ и предлагаемых к принятию проектов [1, 2, 3] позволяет сделать вывод о том, что они не в полной мере соответствуют требованиям МК БЗНС-90 и руководства [4], а выполнение обязательств Российской Федерации как стороны конвенции не обеспечивается достаточной национальной нормативно-правовой базой. Это выражается в следующих недостатках самих документов и проектов их изменений.

1. Применяемая в РФ классификация разливов нефти и нефтепродуктов не соответствует требованиям МК БЗНС-90. При классификации используется исключительно количественная оценка разлитой нефти безотносительно к другим факторам, влияющим на трудоёмкость ликвидации и экологические последствия разлива.
2. Весь груз ответственности по финансовому и материально-техническому обеспечению разливов лежит сегодня на хозяйствующих субъектах, включая последствия катастроф и террористических актов. Это кардинальным образом противоречит принципам МК БЗНС-90, распределяющим ответственность между бизнесом и государством таким образом, чтобы минимизировать нагрузку на компании и предоставить им возможность нормального развития.
3. Объектовые планы ПЛРН ориентированы сегодня на ликвидацию «максимально возможных» катастрофических разливов, относящихся к компетенции государства. Согласно руководствам [4, 5] эти планы должны учитывать исключительно разливы 1-го уровня.
4. Отсутствуют планы ПЛРН некоторых водных бассейнов (например, Азово-Черноморского). При этом действующие региональные планы не учитывают разливы 2-го уровня на акватории морских портов и не учитывают наличие ресурсов 1-го уровня в организациях.
5. Отсутствует Федеральный план ПЛРН на морских акваториях, учитывающий имеющиеся ресурсы 2-го уровня и привлечение ресурсов центров 3-го уровня. Отсутствует порядок долевого финансирования организациями и предприятиями нефтяной отрасли деятельности центров 3-го уровня, привлекаемых в случае соответствующих разливов.
6. Не учитывается принцип управления рисками в части, касающейся чёткого разделения ответственности организаций-носителей рисков за возникновение аварий на эксплуатируемых объектах.

Предложения

В связи с вышеизложенным, предлагается предпринять следующие шаги по устранению показанных в настоящей статье несоответствий.

1. Привести классификацию разливов нефти и нефтепродуктов в соответствие с международным законодательством, стороной которого является Российская Федерация (МК БЗНС-90).
2. Распределить ответственность за разливы нефти различных уровней между органами государственной власти различных уровней и предприятиями нефтяной отрасли согласно требований руководства [4] ИМО. При этом ликвидация последствий катастроф, включая финансирование и ресурсное обеспечение, должна быть безусловно отнесена к компетенции государства.
3. Организовать разработку планов ПЛРН водных бассейнов с учётом требований МК БЗНС-90, обеспечив ликвидацию разливов 2-го уровня путём привлечения совокупности имеющихся ресурсов 1-го уровня организаций. На основе региональных планов – разработать федеральный ПЛРН на морских акваториях.
4. В связи с существенной удалённостью существующих центров 3-го уровня (Австралия, США, Сингапур, Западная Европа, Япония), создать на базе ФГУП «БАСУ/АСПТР» сеть бассейновых государственных центров 3-го уровня. Разработать нормативно-правовое регулирование по долевого финансированию деятельности таких центров предприятиями нефтяной отрасли на пропорциональных принципах.
5. В связи с исключительной важностью для развития государства и общества, вынести обсуждение проекта постановления Правительства РФ, планируемого к

принятию вместо ПП-613 и ПП-240, на публичный уровень, допуская к дискуссии по нему хозяйствующие субъекты, мелкий и средний бизнес, научные организации и общественность.

Литература

1.	Правила планирования и реализации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации, на ее континентальном шельфе и в ее исключительной экономической зоне (проект МЧС России)
2.	Правила планирования и реализации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации, на ее континентальном шельфе и в ее исключительной экономической зоне (проект Минэнерго России – передан в МЧС России письмом заместителя министра энергетики РФ от 10 ноября 2010 г. № СК-9650/05)
3.	Правила планирования и реализации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации, на ее континентальном шельфе и в ее исключительной экономической зоне (проект МЧС России с предложениями от 17 ноября 2010 г. рабочей группы Комиссии Совета Федерации РФ по национальной морской политике)
4.	Manual on Oil Pollution. Section II. Contingency Planning. 1995 Edition. – Published in the United Kingdom by Edward Mortimer Ltd. Helifax. – ISBN 92-801-1330-5. – 65 p.
5.	Руководство по планированию действий в чрезвычайных ситуациях при разливах нефти на воде. Серия докладов ИРЕСА. 2-й том. Великобритания, Лондон, Блэкфрайс-руд, 209-215, 5-й этаж. – 2-е издание. – 2000. – 30 с.
6.	Руководство по обеспечению многоуровневой готовности к разливам и их ликвидации. Серия отчетов ИРЕСА. 14-й том. Великобритания, Лондон, Блэкфрайс-руд, 209-215, 5-й этаж. – 2007. – 30 с.
7.	Привлечение ресурсов мировой нефтяной промышленности для борьбы с разливами нефти: центры 3-го уровня. Совместный информационный доклад ИРЕСА/ТОРФ. – Апрель 1999 г. – 1 Oliver`s Yard, 55 City Road, London EC1Y 1HQ, Великобритания. – 1999. – 10 с.