

# О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ АВАРИЙНО-СПАСАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МОРСКИХ ПОРТОВ

С.В. Маценко канд. техн. наук

*Нормативно-правовое регулирование является основой для функционирования любого вида деятельности гражданского общества. На базе собственного опыта выполнения научно-исследовательских работ в области предупреждения и ликвидации аварий на морском транспорте автор статьи формулирует ряд проблем нормативно-правового характера, которые сдерживают развитие деятельности по обеспечению безопасности перевалки нефти и нефтепродуктов в морских портах. Автор формулирует свою личную позицию как гражданин Российской Федерации и предупреждает, что его мнение может не совпадать с позицией соответствующих органов исполнительной власти.*

Нормативные документы, используемые нами в настоящее время в области аварийно-спасательного обеспечения на морском и речном транспорте разрабатывались в разные годы становления российского государства: начиная от Правил ведения работ по очистке загрязнённых акваторий портов (введены в действие инструктивным письмом ММФ СССР от 19 марта 1990 г.) и заканчивая Положением о функциональной подсистеме организации работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности, утверждённым приказом Минтранса России от 6 апреля 2009 г. № 53 (далее – Положение о ФПЛРН). Такой большой разрыв в сроках принятия документов неизбежно приводит к наложению одних требований на другие и возникновению существенных фундаментальных противоречий. Достаточно сказать, что применительно к требованиям по разработке плана по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (далее – ППЛРН), сегодня для одного и того же объекта можно обосновать необходимость разработки ППЛРН на 500 тонн с помощью одних документов и на 30000 тонн с помощью других.

Естественно, когда имеется такой широкий простор в толковании документов, чиновники склонны применять более обременительные для бизнеса требования. Столь основательные противоречия ведут к усилению коррупционной составляющей и создают благоприятные условия для мздоимства при принятии «нужных» и «нормативно обоснованных» решений. С другой стороны, сам чиновник не застрахован от претензий надзорных органов по поводу принятия более мягких решений.

В сложившейся ситуации правовой неопределённости хозяйствующий субъект не может в полной мере осуществлять нормальное функционирование и развитие бизнеса, что неизбежно отражается на наполнении бюджетов всех уровней и благосостоянии общества в целом. Многолетняя практика моей работы, других ведущих разработчиков ППЛРН, а также предприятий и организаций морской отрасли Азово-Черноморского региона показывает, что в настоящее время существуют серьёзные проблемы нормативно-правового характера, суть которых раскрыта в настоящей статье.

## **1. Не установлено разграничение ответственности за организацию работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на море между органами управления объектового, регионального и федерального уровней.**

Основным документом, устанавливающим принципы предупреждения, координации и управления при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) является Положение о Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утверждённое постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 (далее – Положение об РСЧС), п. 30 которого устанавливает уровень ответственности соответственно уровню ЧС. В частности, ликвидация ЧС локального (объектового) уровня должна выполняться силами и средствами организации, муниципального уровня – силами и средствами органов местного самоуправления и т.д. вплоть до федерального уровня. Это логичное и справедливое

распределение должно, естественно, быть применимо и для территориальных и функциональных подсистем РСЧС.

Однако, в Положении о ФПЛРН – документе, являющемся «дочерним» по отношению к Положению об РСЧС, применяются другие принципы. Так например, оно вообще не предусматривает разделение ответственности между различными органами управления в зависимости от уровня разлива нефти. По факту, надзорными органами применяется «территориальный» принцип: если аварийный объект расположен на территории предприятия, последнее обязано обеспечивать борьбу с разливами на нём независимо от уровня разлива – вплоть до максимального. Более того, в Положении о ФПЛРН не определены функции и назначение органов управления предприятий и организаций, которые обязаны создавать их согласно пп. 10 и 11 Положения об РСЧС.

Особенно в тяжелом положении оказываются ФГУ «Администрации морских портов» (далее – АМП). Согласно п. 2 раздела I Правил разработки и согласования планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации (утв. приказом МЧС России от 28 декабря 2004 г. № 621), «администрации портов» включены в перечень организаций, осуществляющих «разведку месторождений, добычу нефти, а также переработку, транспортировку, хранение и использование нефти и нефтепродуктов». Несмотря на то, что приказ МЧС России не имеет никакого отношения к АМП, подведомственных Федеральному агентству морского и речного транспорта (далее – Росморречфлот), а сами АМП не подчиняются МЧС России и не ведут никакой хозяйственной деятельности согласно собственному Уставу, указанное требование применяется к ним как обязательное.

Согласно п. 11 Положения о ФПЛРН, АМП относятся к органам управления объектового уровня. Исходя из принципов устройства РСЧС, логично было бы предположить, что АМП обязана разрабатывать ППЛРН, рассчитанный на ликвидацию разливов исключительно локального (объектового) уровня (до 500 т). Тем не менее, надзорные органы склонны толковать это понятие по-другому. В частности, ФГУ «Госморспасслужба России» (далее – ГМАСС) предлагает следующую трактовку: слово «объектовый» относится не к уровню разлива, а к уровню управления. Следовательно, по разъяснению ГМАСС, в Плане ППЛРН ФГУ «АМП» на объектовом уровне должны быть учтены разливы объектового, регионального и федерального уровней – исходя из максимальных значений, определённых для объектов порта. Это неизбежно влечёт за собой необходимость обеспечения таких разливов за счёт АМП: формирование финансового резерва, содержание материально-технических ресурсов и персонала.

Не говоря уже о том, что данное требование невыполнимо ни для одного нефтеналивного порта Российской Федерации, предлагаемое толкование противоречит сразу трём нормативным документам: п. 3 Основных требований... (утв. постановлением Правительства РФ от 21 августа 2000 г. № 613), п. 14 раздела II Правил... (утв. приказом МЧС России от 24 декабря 2004 г. № 621) и п. 30 Положения об РСЧС, которые классифицируют разливы нефти и нефтепродуктов на море и устанавливают уровень Плана и ответственность организации соответственно уровню разлива. Какой-либо другой классификации (в том числе классификации уровней управления) действующими нормативными документами не установлено. Поэтому разделение ответственности должно быть установлено аналогично п. 30 Положения об РСЧС:

- разливы локального (объектового) уровня (до 500 т) с объектов инфраструктуры морского порта должны учитываться в ППЛРН предприятия или организации, их эксплуатирующих;
- разливы локального (объектового) уровня (до 500 т) с судов на акватории морского порта должны учитываться в ППЛРН морского порта;
- разливы регионального уровня (от 500 до 5000 т), в том числе на акватории портов, должны учитываться в региональном Плане ППЛРН соответствующего морского бассейна;
- разливы федерального уровня (свыше 5000 т), в том числе, на акватории портов, должны учитываться в Федеральном плане ППЛРН на морских акваториях Российской Федерации.

В целом, структурные подразделения органов исполнительной власти (например, ГМАСС) не обладают полномочиями толкования нормативно-правовых актов и должны лишь требовать исполнения этих актов. Последнее, в свою очередь, возможно лишь в том случае, если эти акты

исключают возможность нескольких трактовок. Сам факт возможности двойкого толкования норм одного и того же документа говорит о его правовом несовершенстве.

## **2. Не установлено разграничение полномочий по управлению чрезвычайными ситуациями между органами исполнительной власти различных уровней.**

Полномочия территориальных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления определяются Конституцией РФ, Федеральным законом РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ-184) и Федеральным законом РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ-131). Указанные законы относят предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального уровней к компетенции органов государственной власти субъектов РФ, а участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций – к функциям органов местного самоуправления. Вопросы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций должны решаться ими в полном объеме, включая управление операцией по ликвидации чрезвычайной ситуации, организацию аварийно-спасательных работ, вывоз отходов и т.д.

Однако, одновременно с указанными нормативно-правовыми актами федерального уровня на всей территории РФ действует Положение о территориальном органе МЧС России – органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту РФ (утв. приказом МЧС России от 6 августа 2004 г. № 372), в котором в п. 3 раздела III функции по организации предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории субъекта РФ закреплены за Главным управлением МЧС России по субъекту РФ. При этом не указаны уровни чрезвычайных ситуаций, следовательно Главное управление МЧС России по субъекту РФ также уполномочено осуществлять функции по предупреждению и ликвидации любых чрезвычайных ситуаций на территории субъекта РФ.

Таким образом, имеет место дублирование государственных функций по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории субъекта РФ, что противоречит требованиям п. 3 ст. 11 Конституции РФ, п. 4 ст. 26.1 ФЗ-184, п. 2 ст. 5 ФЗ-131, не говоря уже о том, что может привести к разногласиям между государственными органами различных уровней и, в итоге, к коллапсу управленческих функций при возникновении реальной ЧС. Например, сегодня непонятно, кто должен организовывать ликвидацию последствий загрязнения береговой полосы, которое неизбежно происходит при разливах на море: территориальные органы МЧС России или местные власти?

## **3. Не установлены границы компетенции каждого ведомства и каждого государственного органа, участвующего в согласовании и утверждении ППЛРН.**

Низкий уровень юридической подготовки чиновников, участвующих в согласовании и утверждении ППЛРН, незнание ими правоустанавливающих документов собственного ведомства или органа не позволяет им самостоятельно разграничить вопросы, которые входят в компетенцию их ведомства или органа государственной власти. Большинству чиновников кажется, что они должны изучить ППЛРН целиком и согласовать его весь! Объяснять им, что это не так – бесполезно. Отсутствие регламентирующих этот вопрос документов приводит к беспредельной волоките, дублированию функций различных ведомств и дополнительной нагрузке на государственный аппарат. Результат следующий: ППЛРН могут рассматриваться годами. В практике нашего региона существуют примеры, когда подрядчик затратил на разработку ППЛРН один месяц, а согласование заняло два года.

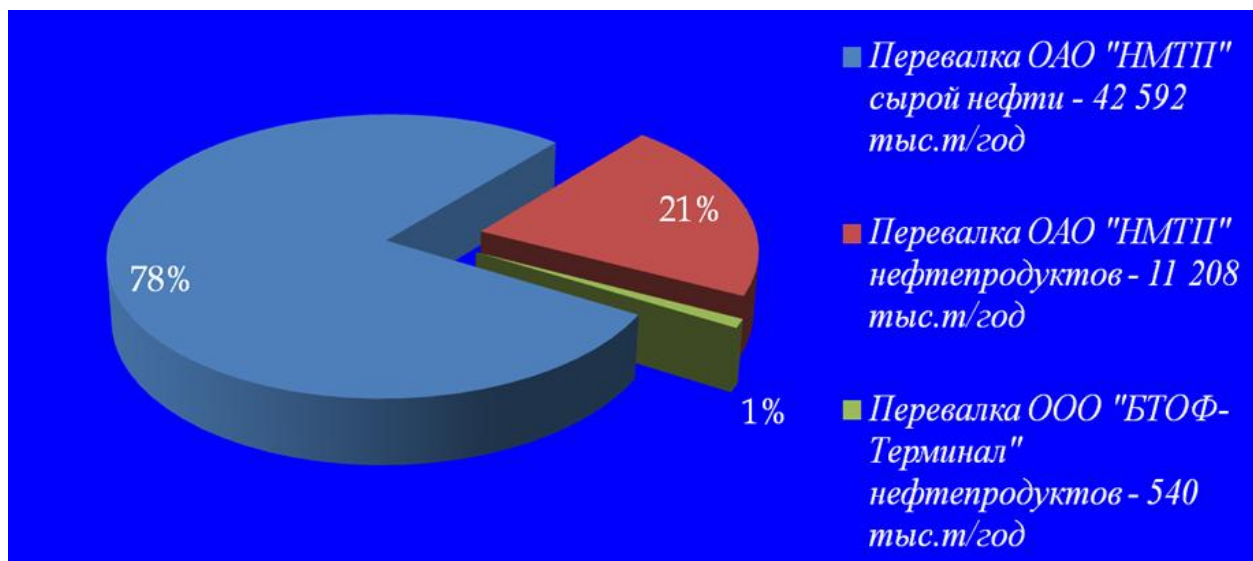
В такой правовой неопределенности могут быть совершенно парадоксальные ситуации: например, можно получить два взаимоисключающих замечания от двух разных чиновников. Имеются случаи, когда государственные органы территориального уровня придумывали дополнительно какие-то свои требования: создавали дополнительные административные барьеры, требовали выполнения решений каких-то внутренних комиссий или собраний, устанавливали последовательность согласования ППЛРН, требовали справку из экспертизы об устранении

замечаний, не принимали документ без положительной экспертизы, требовали включения в ППЛРН сторонних по отношению к предприятию объектов и др.

Одновременно с отмеченными недостатками, имеет место низкая культура рассмотрения технической документации в органах государственной власти: замечания государственных органов очень редко нормативно обосновываются, часто делаются замечания внеправового характера (например, из области физической адекватности применяемых моделей моделирования разлива нефти), сознательно формулируются неустраняемые замечания и др. При этом отсутствует какой-либо механизм, позволяющий оспорить законность этих требований. Использование судебной системы в такой ситуации затруднительно, так как права разработчика при этом не нарушаются, а держатель ППЛРН редко хочет идти на обострение отношений с государственными органами или вообще считает, что это проблемы разработчика.

#### 4. Существующие нормативные документы устанавливают требования по учёту в ППЛРН так называемых «максимально возможных» разливов нефти, которые в большинстве случаев относятся к катастрофическим последствиям.

Крайне несправедливым представляется требование об обязательном учёте в ППЛРН для нефтяного терминала максимального разлива в количестве 1500 тонн. Само понятие «нефтяной терминал» нормативно не определено, а существующие терминалы настолько различны по конструкции, составу и организации работы, что введение для них одинаковых требований противоречит элементарному здравому смыслу. В качестве примера на диаграмме ниже приводится объём перевалки нефти и нефтепродуктов для нефтяных терминалов, расположенных в пределах Новороссийской бухты.



Анализ диаграммы показывает, что объём перевалки нефти у трёх терминалов отличается на два порядка. Несмотря на это, все указанные терминалы независимо от их очевидных различий и конструктивных особенностей должны обеспечивать разливы нефти и нефтепродуктов в количестве 1500 тонн.

Аналогичным непродуманным требованием является обязательный учёт в ППЛРН для нефтяного танкера разливов нефти, соответствующих полной вместимости двух наибольших грузовых танков независимо от конструктивных особенностей корпуса. В зависимости от конструкции судна, эта величина для танкера дедвейтом 150000 тонн может достигать 20000 – 30000 тонн. Проведенные нами исследования позволяют утверждать, что вероятность возникновения подобной аварии в морском порту для двухкорпусного танкера (эксплуатация однокорпусных судов запрещена) составляет  $1,2 \times 10^{-5} \text{ год}^{-1}$  или **1 раз в 83000 лет**, что превышает срок службы любого из морских объектов на несколько порядков. Результаты этих исследований опубликованы в сборнике «Эксплуатация водного транспорта» ФГОУ ВПО «ГМА имени адмирала С.О.Макарова» (выпуск 2 (56) за 2009 г.) и находятся в свободном доступе.

Вообще, требования по планированию разливов нефти в количестве десятков тысяч тонн никаким разумным объяснениям не поддаются, так как спланировать катастрофу невозможно в принципе. Аналогично невозможно, например, спроектировать мост или здание, рассчитанные на прямое попадание авиационной бомбы или землетрясение силой 15 баллов. Тем не менее, именно такие разливы сегодня навязаны бизнесу в качестве обязательных для финансового, материально-технического и организационного обеспечения.

Для расчёта потребного количества материально-технических ресурсов, сил и средств для ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов нами разработаны методические рекомендации «Ликвидация разливов нефти и нефтепродуктов на море и внутренних акваториях – расчет достаточности сил и средств», опубликованные в издательстве ФГОУ ВПО «МГА имени адмирала Ф.Ф.Ушакова» и также открытые для всеобщего использования. Однако, ни наша методика, ни другие известные нам пособия или публикации в предметной области не позволяют прогнозировать последствия экологической катастрофы. Отсутствие методик прогнозирования и планирования в правовом смысле означает, что разработчиком ППЛРН может быть использована любая имеющаяся методика или собственная разработка. Вместе с тем, это оставляет широкий простор для коррупции, поскольку чиновник может согласиться или не согласиться с представленным ему расчётом на свое усмотрение.

В настоящее время уровень развития науки и техники таков, что составить прогноз развития аварии и спланировать мероприятия по её ликвидации возможно при разливах нефти и нефтепродуктов в количестве 1000 – 1500 тонн. Именно на такие разливы возможно составление прогноза распространения нефтяного пятна и расчёт необходимого количества сил и средств для его ликвидации. Кроме этого, действие этих сил и средств существенно зависит от погодных условий, например, в сильный шторм ликвидировать разлив невозможно никакими средствами – даже самыми дорогостоящими и многочисленными.

Дополнительным отрицательным фактором является такой механизм действия существующих нормативных документов, который не формирует у бизнеса финансовой заинтересованности в обеспечении реальной безопасности эксплуатации своих объектов. Сколько ни вкладывай в безопасность объектов, все равно придется покупать километры бонов, десятки скиммеров, обучать десятки людей, а потом содержать всю эту «армию».

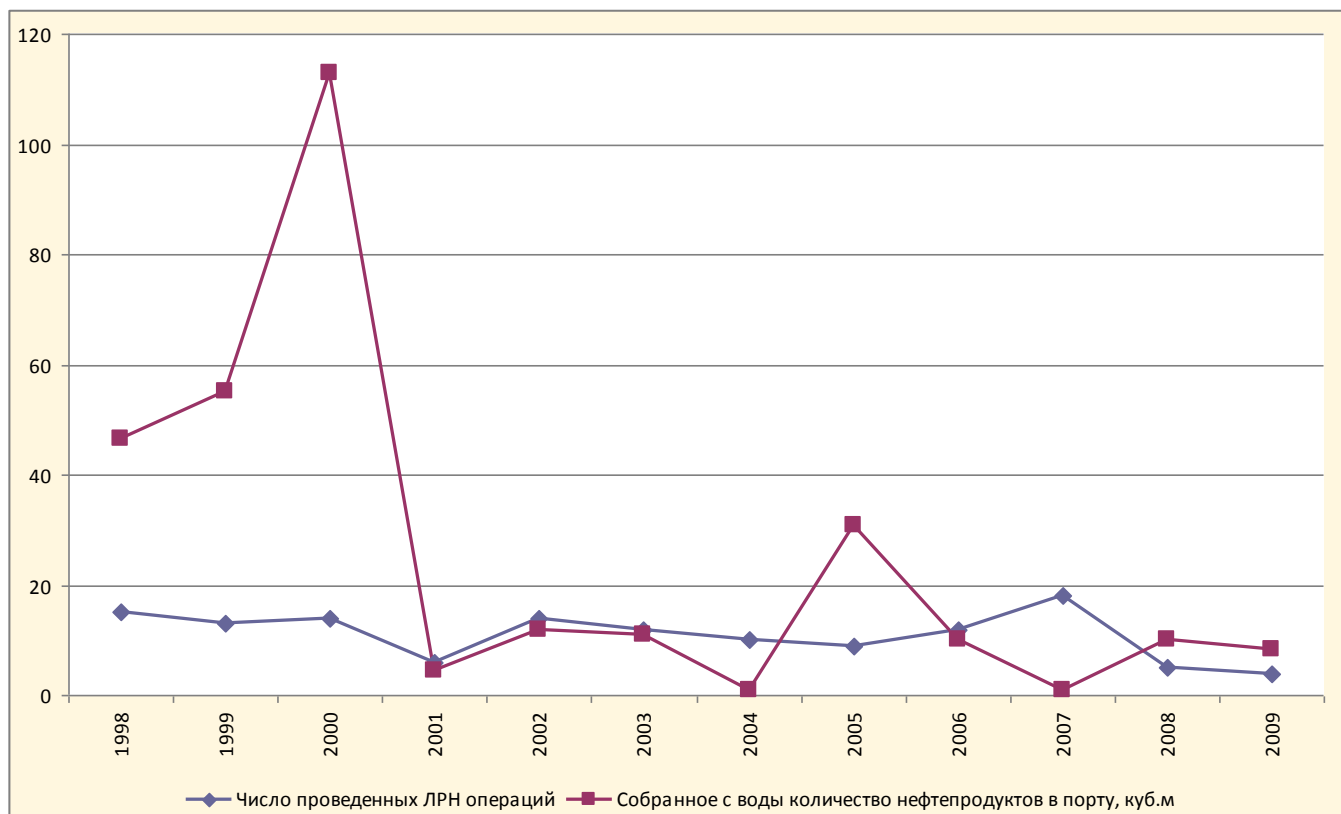
##### **5. Действующая в настоящее время процедура разработки, согласования и утверждения ППЛРН бесполезна как для обеспечения безопасности морских объектов, так и для государственного контроля.**

Наличие согласованного и утвержденного в установленном порядке ППЛРН на предприятии никоим образом не гарантирует безопасность эксплуатации его объектов, а лишь говорит о том, что предприятие вложило 1 – 2 млн. рублей в его разработку. Практическая польза ППЛРН – нулевая, его не использует ни предприятие, ни аварийно-спасательное формирование, его обслуживающее. Собственно, сегодня назначение ППЛРН – это его демонстрация проверяющим органам.

Детальное планирование операций по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов невозможно, так как поведение нефти на воде зависит от десятков факторов. Предусмотреть в ППЛРН все варианты развития аварийно-спасательной операции не представляется возможным, а существующее требование прогнозирования максимально возможного разлива неразумно, так как на объекте чаще всего случаются небольшие разливы, обусловленные мелкими ошибками при проведении технологических операций. Для их ликвидации достаточно изучить общие принципы предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, для чего существует огромное количество литературы, а при морских академиях Росморречфлота функционируют курсы подготовки таких специалистов начиная от исполнителей работ, оканчивая административными работниками.

Для примера приводятся сведения о разливах нефти и нефтепродуктов в морском порту Новороссийск за период 2000 – 2010 гг., из которого видно, что в течение срока действия ППЛРН, введенного в 2006 г. и предусматривающего максимальный разлив в 700 тонн, наибольший из произошедших разливов составляет 10,2 тонны. При этом максимальное суммарное количество нефти, вылившееся в течение года за весь расчётный период не превышает 113 тонн за 2000 год

(сумма нескольких разливов). Самый крупный разлив произошёл в порту Новороссийск в 1997 году, когда на акваторию бухты вылилось около 500 тонн сырой нефти. Тем не менее, сегодня ФГУ «АМП Новороссийск» по требованию надзорных органов разрабатывает ППЛРН, рассчитанный уже на 26255 тонн! Где логика?! Где здравый смысл?!



В связи с тем, что хозяйствующие субъекты и администрации морских портов интересует в основном порядок действий по ликвидации именно малых разливов, считаем что ППЛРН объектов должны учитывать разливы нефти и нефтепродуктов исключительно локального (объектового) уровня как наиболее вероятные. В этом случае высвобожденные бизнесом средства могут быть направлены на реальное обеспечение безопасности эксплуатации своих объектов, а для разрабатываемых ППЛРН объектового уровня должен применяться исключительно уведомительный порядок информирования надзорных органов.

#### **6. Выстраивание новой современной нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы аварийно-спасательного обеспечения, должно производиться с учётом мирового опыта и собственного опыта применения существующих требований.**

Собственный опыт работы на нефтяных танкерах, а также результаты проведённого мной экспертного опроса судового персонала, проходящего обучение в крупнейшем танкерном тренажерном центре России – Южном региональном центре дополнительного профессионального образования ФГОУ ВПО «МГА имени адмирала Ф.Ф.Ушакова», позволяют говорить о том, что на морских терминалах ведущих нефтяных компаний (например, *British Petroleum, Shell*) оборудование по ЛРН присутствует в крайне ограниченных количествах, достаточных лишь для локализации и ликвидации малых технологических переливов и последствий разгерметизации. Операции по ликвидации крупных (более 100 тонн) разливов производят региональные аварийно-спасательные службы, содержание которых осуществляется государством за счёт страховых фондов.

Изучение международного опыта эксплуатации морских нефтяных терминалов и объектов нефтяной отрасли позволяет заключить, что планирование аварийно-спасательных операций в случае возможных разливов строится на основании анализа результатов оценки риска. Методики такой оценки существуют как отечественной, так и иностранной разработки, существуют также международные и национальные стандарты по оценке риска.

Никто не говорит, что мы должны бездумно копировать имеющиеся на западе подходы, так как они не всегда могут быть работоспособны в российских условиях. Тем не менее, не замечать или игнорировать существующий в мире опыт мы не имеем права. Требуется проведение целого ряда научных исследований, общественных консультаций (в том числе с бизнес-сообществом), правовых и антикоррупционных экспертиз и других работ, направленных на разработку новой нормативно-правовой базы и её адаптации к российским условиям.

В целом, новая нормативно-правовая база должна быть основана на следующих принципах.

1. Трёхуровневый принцип разделения функций управления ЧС. Разливы регионального и федерального уровней должны быть отнесены к компетенции государства и ликвидироваться государственными аварийно-спасательными службами. Финансирование содержания таких служб должно осуществляться долевым участием всех заинтересованных предприятий и организаций, осуществляющих операции с нефтью и нефтепродуктами.
2. Принцип разделения ответственности за эксплуатируемые объекты. Это означает, что каждый субъект должен обеспечивать безопасность исключительно тех объектов, которые находятся у него в собственности или которые он использует на других законных основаниях.
3. Принцип нормирования рисков при эксплуатации опасных объектов. Каждое предприятие должно обеспечивать безопасность эксплуатации путём снижения рисков – исходя из самого определения безопасности. Широко должно применяться экологическое страхование рисков, чтобы сформировать финансовую заинтересованность предприятия в их снижении.
4. Принцип разграничения полномочий между органами государственной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции. Каждому чиновнику должно быть чётко определены те вопросы, которые он регулирует. Дублирование функций и вмешательство в компетенцию других органов недопустимо.
5. Принцип «одного окна» при рассмотрении документации. На основании вновь принятых документов должен быть разработан межведомственный регламент, жестко ограничивающий по срокам процедуру рассмотрения и предусматривающий финансовую ответственность чиновника за волокиту и задержки (необоснованные замечания, требования непредусмотренных регламентом документов и др.).

**Анализ вышеуказанных проблем приводит к единственно возможному выводу: ПРОЦЕДУРА РАЗРАБОТКИ, СОГЛАСОВАНИЯ И УТВЕРЖДЕНИЯ ППЛРН В СУЩЕСТВУЮЩЕМ ВИДЕ ДОЛЖНА БЫТЬ КАК МОЖНО СКОРЕЕ ОТМЕНЕНА ИЛИ ПРИОСТАНОВЛЕНА. Считаю, что нормально функционирующая процедура может быть возобновлена или повторно введена только после окончания работы по нормативной базе, определённой п. 6 настоящей статьи. Без этого существующая процедура работает непродуктивно, бесполезна с точки зрения обеспечения безопасности эксплуатации и направлена исключительно на отделение от бизнеса денежных потоков и распределение их между заинтересованными лицами.**