

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему «Консолидация сил и средств в области
предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов – залог
обеспечения экологической безопасности»

30 марта 2023 года

г. Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее также – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по экологии и охране окружающей среды совместно с Комиссией Общественной палаты по охране здоровья граждан и развитию здравоохранения и Национальной ассоциацией по предупреждению и ликвидации нефтеразливов¹ 21 июня 2022 года проведен круглый стол на тему «Консолидация сил и средств области предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов – залог обеспечения экологической безопасности» (далее – круглый стол, мероприятие).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители Министерства энергетики Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства обороны Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, нефтегазовых компаний и ассоциаций, общественных экологических организаций, научного сообщества и средств массовой информации.

В ходе круглого стола участники обсудили текущие проблемы нефтегазовой отрасли, связанные с разливами нефти и нефтепродуктов, а также

¹ <https://nasopn.ru/>

выработали необходимые меры по совершенствованию системы предупреждения и ликвидации их последствий.

Разливы нефти и нефтепродуктов представляют существенную опасность для экологической безопасности страны, так как приводят к длительному негативному воздействию на окружающую среду в районах добычи нефти, транспортировки, перевалки и хранения нефти и нефтепродуктов, особенно в Арктической зоне Российской Федерации². Ярким примером является крупная авария, произошедшая 29 мая 2020 года на Теплоэлектроцентрали № 3 (далее – ТЭЦ-3) акционерного общества «Норильско-Таймырская энергетическая компания» и получившая статус чрезвычайной ситуации федерального значения³.

В связи с этим вопросы предупреждения и ликвидации последствий нефтеразливов имеют особое государственное значение. Так, в июне 2020 года Президент Российской Федерации поручил «завершить работу по внесению в природоохранное законодательство принципиальных изменений, которые позволят предотвращать» в будущем ситуации, аналогичные норильской аварии⁴.

В последнее время предпринимаются активные меры, направленные на правовое регулирование вопросов предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и их негативного воздействия на окружающую среду.

Так, в 2020 году были внесены изменения в статью 46 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ)⁵, предусматривающие обязанность организаций, осуществляющих геологическое изучение, разведку и добычу углеводородного сырья, а также переработку (производство), транспортировку, хранение, реализацию углеводородного сырья и произведенной из него продукции,

² Пункт 13 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176.

³ <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/4174148>

⁴ <http://kremlin.ru/events/president/news/63458>

⁵ Федеральный закон от 13 июля 2020 года № 207-ФЗ «О внесении изменений в статью 46 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

принимать меры по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и иного негативного воздействия на окружающую среду, в частности:

– *утверждать план предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (план и изменения в него согласовываются с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного экологического надзора указанного плана в части его соответствия требованиям, установленным Правительством Российской Федерации);*

– *иметь финансовое обеспечение для осуществления мероприятий, предусмотренных планом предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, включая возмещение в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц в результате разливов нефти и нефтепродуктов и определяемого в соответствии с законодательством Российской Федерации, до дня начала эксплуатации объектов, используемых при геологическом изучении, разведке и добыче углеводородного сырья, а также при переработке (производстве), транспортировке, хранении, реализации углеводородного сырья и произведенной из него продукции;*

– *проводить после ликвидации разлива нефти и нефтепродуктов рекультивационные и иные восстановительные работы;*

– *возмещать в полном объеме вред, причиненный окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц в результате разливов нефти и нефтепродуктов, а также расходы на привлечение дополнительных сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в целях осуществления мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.*

Также был принят ряд нормативных правовых актов в данной сфере.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2020 года № 2295 утверждены *Правила возмещения* организацией,

осуществляющей деятельность в области геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья, а также переработку (производство), транспортировку, хранение, реализацию углеводородного сырья и произведенной из него продукции, *вреда, причиненного окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц в результате разливов нефти и нефтепродуктов*, а также возмещения расходов на привлечение дополнительных сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в целях осуществления мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 2451 утверждены *Правила организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации*, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации и территориального моря Российской Федерации, включающие *требования к содержанию планов предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов*. Кроме того, согласно указанным правилам в целях *подтверждения готовности эксплуатирующей организации* к действиям по локализации разливов нефти и нефтепродуктов и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов после согласования плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в порядке, установленном пунктом 7 статьи 46 Федерального закона № 7-ФЗ, до утверждения плана и не реже одного раза в 3 года после утверждения плана *проводятся комплексные учения* по подтверждению готовности эксплуатирующей организации к действиям по локализации и ликвидации максимального расчетного объема разлива нефти и нефтепродуктов⁶.

⁶ Раздел IV Правил организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации и территориального моря Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 2451.

В декабре 2021 года Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был дополнен новой статьей 8.50, устанавливающей ответственность за нарушение требований по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов⁷.

Несмотря на принимаемые меры, в том числе самими организациями нефтегазовой отрасли, аварийные разливы нефти и нефтепродуктов тем не менее не являются редкостью. Так, по данным Минэнерго России⁸, в 2019 году в Российской Федерации на предприятиях топливно-энергетического комплекса произошло более 17 тысяч аварий, связанных с разливами нефти, в том числе 10,5 тысяч случаев на нефтепроводах. Аналогичные данные за 2020 год⁹ свидетельствуют о намечающейся тенденции к уменьшению количества аварийных ситуаций, однако их полное устранение вряд ли достижимо ввиду сложности технологического процесса добычи, транспортировки и хранения нефти.

Согласно официальным данным¹⁰ основная доля (91%) аварий, связанных с разливами нефти от прорывов нефтепроводов, *происходит из-за коррозии металла труб*.

Как отмечено в Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу¹¹, 60–70% оборудования, применяемого на опасных производственных объектах, *отработало нормативные сроки службы*.

⁷ Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 419-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

⁸ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году» (стр. 159).

https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/proekt_gosudarstvennogo_doklada_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federat2019/

⁹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2020 году» (стр. 138).

https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2020/

¹⁰ Там же.

¹¹ Пункт 8 Основ государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 года № 198.

Вопросы безопасности и надлежащей эксплуатации оборудования в нефтегазовом секторе в настоящее время урегулированы рядом стандартов и сводов правил, в частности:

- федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила промышленной безопасности складов нефти и нефтепродуктов»¹²;
- федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности»¹³;
- федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности для опасных производственных объектов магистральных трубопроводов»¹⁴;
- свод правил СП 284.1325800.2016 «Трубопроводы промысловые для нефти и газа. Правила проектирования и производства работ»¹⁵;
- свод правил СП 409.1325800.2018 «Трубопроводы магистральные и промысловые для нефти и газа. Производство работ по устройству тепловой и противокоррозионной изоляции, контроль выполнения работ»¹⁶;
- межгосударственный стандарт ГОСТ 31443-2012 «Трубы стальные для промысловых трубопроводов. Технические условия»¹⁷;
- межгосударственный стандарт ГОСТ 31385-2016 «Резервуары вертикальные цилиндрические стальные для нефти и нефтепродуктов. Общие технические условия»¹⁸;
- рекомендации по проведению обследований внутрипромысловых трубопроводов нефтяных месторождений¹⁹;

¹² Утверждены приказом Ростехнадзора от 15 декабря 2020 года № 529 (зарегистрировано в Минюсте России 30 декабря 2020 года, регистрационный № 61965).

¹³ Утверждены приказом Ростехнадзора от 15 декабря 2020 года № 534 (зарегистрирован в Минюсте России 29 декабря 2020 года, регистрационный № 61888).

¹⁴ Утверждены приказом Ростехнадзора от 11 декабря 2020 года № 517 (зарегистрирован в Минюсте России 23 декабря 2020 года, регистрационный № 61745).

¹⁵ Утвержден приказом Минстроя России от 16 декабря 2016 года № 978/пр.

¹⁶ Утвержден приказом Минстроя России от 29 августа 2018 года № 543/пр.

¹⁷ Введен в действие приказом Росстандарта от 5 июня 2013 года № 141-ст.

¹⁸ Введен в действие приказом Росстандарта от 31 августа 2016 года № 982-ст.

¹⁹ Утверждены распоряжением Ростехнадзора от 25 января 2008 года № 9-рп.

– руководство по безопасности «Рекомендации по техническому диагностированию сварных вертикальных цилиндрических резервуаров для нефти и нефтепродуктов»²⁰.

Как следует из приведенных выше документов, традиционно для производства труб для нефтепроводов используется легированная сталь, в то время как, по оценкам экспертов²¹, перспективным с точки зрения предотвращения нефтеразливов является применение в промышленных трубопроводах и резервуарах наиболее передовых полимерных и композитных материалов, *обладающих высокой коррозионной устойчивостью*.

Широкие возможности полимерных материалов, позволяющие снизить производственные и эксплуатационные издержки в том числе за счет более долгого срока службы, и их возможное использование в нефтегазовой отрасли ещё в 2020 году отметил Президент Российской Федерации в ходе совещания по стратегическому развитию нефтегазохимической отрасли²². Отдельно Глава государства отметил необходимость обеспечения таких инновационных материалов «за счет закупок у отечественных производителей».

В настоящее время в Российской Федерации приняты технические стандарты, регламентирующие использование полимерных материалов для трубопроводов коммунальной сферы²³. Однако правовые основания использования полимерных решений для строительства систем промышленных трубопроводов в нефтегазовой отрасли *отсутствуют*.

В связи с этим участники дискуссии высказались о целесообразности разработки и утверждения нормативно-технической документации по применению в нефтегазовой отрасли полимерных и композитных материалов и покрытий, регламентирующих все этапы их производства, испытаний, применения и диагностики.

²⁰ Утверждено приказом Ростехнадзора от 31 марта 2016 года № 136.

²¹ <https://marketing.rbc.ru/articles/12573/>

²² <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/64529>

²³ Например, национальный стандарт ГОСТ 32415-2013 «Трубы напорные из термопластов и соединительные детали к ним для систем водоснабжения и отопления. Общие технические условия» (введен в действие приказом Росстандарта от 30 декабря 2013 года № 2387-ст).

Обсуждая проблему сверхнормативного срока использования трубопроводов, также являющуюся одной из основных причин аварий и инцидентов в нефтегазовом секторе, участники круглого стола отметили находящийся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона № 1144919-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в части эксплуатации зданий, сооружений и технических устройств на опасных производственных объектах²⁴, предусматривающий возможность продления сроков эксплуатации технических устройств, зданий и сооружений на опасных производственных объектах *на основании решения руководителя эксплуатирующей организации*, принятого с учетом результатов обследования технического состояния зданий и сооружений, а также технического диагностирования технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах.

Участники мероприятия высказали поддержку указанному законопроекту и предложили *при его доработке ко второму чтению* учесть положения Обращения Государственного Совета Республики Коми к Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по вопросу внесения изменений в Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» *в части ограничения продления сроков эксплуатации опасных производственных объектов, связанных с добычей, транспортировкой и хранением нефти и нефтепродуктов*, по истечении установленного срока службы (с возможностью однократного продления срока службы таких объектов *на срок не более десяти лет при наличии программы*

²⁴ Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 6 апреля 2021 года Правительством Российской Федерации. 18 мая 2021 года законопроект принят в первом чтении. Ссылка на страницу законопроекта в СОЗД: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1144919-7>.

модернизации или замены опасных производственных объектов и (или) применяемых на опасном производственном объекте технических устройств)²⁵.

Участники круглого стола также отметили, что высокий износ основных фондов организаций нефтегазового сектора обуславливает высокую потребность в инвестициях в нефтяную отрасль.

В настоящее время государством на системной основе осуществляется стимулирование организаций нефтегазовой отрасли на обновление основных производственных фондов. Так, например, нефтяные компании могут получать налоговые вычеты по налогу на добычу природных ресурсов, при условии заключения инвестиционных соглашений на техническое перевооружение. В ходе совещания по стратегическому развитию нефтегазохимической отрасли²⁶ Президент Российской Федерации отметил, что «государство оказывает и будет оказывать поддержку» отрасли. В связи с этим предлагается проработать вопрос о расширении мер государственной поддержки, направленных на стимулирование организаций нефтегазовой отрасли для внедрения инновационных материалов и передовых технологий взамен более дешевых, но менее надежных и менее долговечных аналогов.

Кроме того, в условиях продолжающихся недружественных действий ряда иностранных государств нефтегазовая отрасль столкнулась с некоторыми трудностями, обусловленными прекращением поставок зарубежного оборудования и необходимых материалов для нефтегазовой отрасли.

В связи с этим представляется особенно актуальной выработка комплекса мер, направленных на поддержку производителей российского оборудования, инновационных материалов и передовых технологий, используемых в нефтегазовой отрасли, а также поддержку научных исследований и разработок

²⁵ Об Обращении Государственного Совета Республики Коми к Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по вопросу совершенствования федерального законодательства в целях обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности по добыче и транспортировке нефти и нефтепродуктов, а также создания экономического механизма для реализации природоохранных мероприятий и возмещения вреда окружающей среде (https://gsrk.ru/dictionaries/obrascheniya_pgs/7161).

²⁶ <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/64529>

в данной сфере.

Необходимо также проработать вопрос о переоснащении аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований (далее – АСС(Ф)) новым современным технологичным оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами, позволяющими эффективно и в минимальные сроки решать задачи по ликвидации нефтеразливов и минимизации их негативного влияния на окружающую среду, включая внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты.

Особую роль в вопросах обеспечения экологической и промышленной безопасности объектов добычи, переработки и хранения нефти и нефтепродуктов играет квалификация (профессионализм) персонала организаций нефтегазового сектора и спасателей, а также соответствие сил и средств АСС(Ф) установленным нормам и требованиям к выполнению аварийно-спасательных работ.

Исходя из положений статьи 4 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ) и подпункта «б» пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 года № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» к *силам и средствам* единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций относятся силы и средства ликвидации чрезвычайных ситуаций в составе подразделений пожарной охраны, *аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, аварийно-восстановительных, восстановительных, аварийно-технических и лесопожарных формирований, подразделений, учреждений и предприятий* федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления,

организаций и общественных объединений, осуществляющих в пределах своей компетенции защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая организацию и проведение работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

В соответствии с пунктом 2 статьи 7 Федерального закона от 22 августа 1995 года № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (далее – Федеральный закон № 151-ФЗ) профессиональные АСС(Ф) создаются в организациях, занимающихся одним или несколькими видами деятельности, при осуществлении которых законодательством Российской Федерации предусмотрено обязательное наличие у организаций собственных АСС(Ф). Так, например, в соответствии с пунктом 1 статьи 10 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварий *организация, эксплуатирующая опасный производственный объект*, обязана заключать с профессиональными АСС(Ф) договоры на обслуживание или создавать собственные профессиональные АСС(Ф), а также нештатные аварийно-спасательные формирования из числа работников. Кроме того, такие организации обязаны *обучать работников действиям в случае аварии или инцидента* на опасном производственном объекте.

Согласно положениям статьи 8 Федерального закона № 151-ФЗ требования к *составу и оснащению* АСС(Ф), участвующих в осуществлении мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, устанавливаются Правительством Российской Федерации с учетом требований законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, за исключением предусмотренных Федеральным законом от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» требований к составу сил и средств постоянной готовности, предназначенных для предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

Требования к составу и оснащению АСС(Ф), участвующих в осуществлении мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2020 года № 2124. В соответствии с пунктом 2 указанных требований АСС(Ф) должны быть аттестованы на право ведения аварийно-спасательных работ по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации. При этом для АСС(Ф) предусмотрены требования как по материально-техническим ресурсам, так и по их кадровому составу.

Согласно пункту 3 статьи 9 Федерального закона № 151-ФЗ к непосредственному исполнению обязанностей спасателей в профессиональных аварийно-спасательных службах, профессиональных аварийно-спасательных формированиях допускаются граждане, достигшие возраста 18 лет, *имеющие среднее общее образование, прошедшие профессиональное обучение по программе профессиональной подготовки спасателей* и аттестованные в установленном порядке на проведение аварийно-спасательных работ.

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 и пунктом 1 статьи 24 Федерального закона № 151-ФЗ все АСС(Ф) и спасатели подлежат аттестации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Положение о проведении аттестации АСС(Ф), спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя, утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 года № 1091. В соответствии с подпунктом «в» пункта 22 указанного положения обязательным требованием, предъявляемым при аттестации спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя, *является профессиональное обучение по программе профессиональной подготовки спасателей.* Согласно пункту 29 того же положения квалификация «спасатель» присваивается гражданину, прошедшему *профессиональное обучение по программе профессиональной подготовки спасателей* и аттестованному на право ведения одного или нескольких видов аварийно-спасательных работ.

В соответствии с пунктом 3 части 3 статьи 12 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» программы профессиональной подготовки по профессиям рабочих относятся к основным образовательным программам. Согласно положениям части 5 той же статьи образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, если законом не установлено иное. При этом образовательные программы разрабатываются на основе федеральных государственных образовательных стандартов и на основе *профессиональных стандартов* (при наличии).

Федеральный государственный образовательный стандарт среднего профессионального образования по специальности 20.02.02 Защита в чрезвычайных ситуациях утвержден приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 7 июля 2022 года № 535 (зарегистрирован в Минюсте России 8 августа 2022 года, регистрационный № 69570)²⁷.

Необходимо отметить, что профессиональный стандарт «Спасатель» в настоящее время отсутствует²⁸.

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации утвержден *профессиональный стандарт «Специалист по газоспасательным работам на объектах нефтегазовой отрасли»*²⁹. Основной целью профессиональной деятельности указанных специалистов является предупреждение возникновения и ликвидация аварий и (или) инцидентов, в том числе газонефтеводопроявлений, открытых газовых и нефтяных фонтанов, разливов нефти и нефтепродуктов, проведение газоопасных работ и других работ повышенной опасности, требующих применения изолирующих средств индивидуальной защиты органов дыхания, на объектах нефтегазовой отрасли. В

²⁷ До 31 декабря 2022 года прием на обучение осуществлялся в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом среднего профессионального образования по специальности 20.02.02 Защита в чрезвычайных ситуациях, утвержденным приказом Минобрнауки России от 18 апреля 2014 года № 352 (зарегистрирован в Минюсте России 10 июня 2014 года, регистрационный № 32657).

²⁸ Проект приказа Минтруда России «Об утверждении профессионального стандарта «Спасатель» в октябре 2022 года размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов для публичного обсуждения (<http://regulation.gov.ru/p/132052>).

²⁹ Утвержден Приказом Минтруда России от 4 июня 2018 года № 362н (зарегистрировано в Минюсте России 21 июня 2018 года № 51405).

указанном профессиональном стандарте определен *необходимый уровень знаний в зависимости от выполняемой трудовой функции.*

Участники мероприятия отметили, что в настоящее время разработанные, утвержденные и реализуемые образовательными организациями программы профессиональной подготовки спасателей существенно различаются по тематике, содержанию и продолжительности обучения, что не позволяет в полной мере обеспечить подготовку высококвалифицированных специалистов в сфере предупреждения и ликвидации разлива нефти и нефтепродуктов. По мнению участников круглого стола, в настоящее время назрела необходимость *разработки принципиально новых программ* профессиональной подготовки и переподготовки работников организаций нефтегазового сектора и спасателей АСС(Ф), осуществляющих организацию и проведение работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, *с учетом специфики* проведения таких работ на море, на внутренних водных путях, в прибрежной зоне и береговой полосе морской акватории и внутренних водных путей, на сухопутной территории, включая программы подготовки руководителей работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Предложение о создании единой системы подготовки спасателей в сфере обучения работам по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации в частности была поддержана участниками совещания, прошедшего в марте 2022 года в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в ходе которого обсуждались вопросы реализации мероприятий по ликвидации последствий разлива нефтепродуктов в результате аварии в городе Норильске³⁰.

В ходе мероприятия отдельное внимание участники уделили вопросу обеспечения социальных прав и гарантий спасателей АСС(Ф).

В главе III Федерального закона № 151-ФЗ установлены ряд прав и социальных гарантий деятельности спасателей, в частности:

³⁰ https://scps-nsk.ru/sites/default/files/reshenie_9-5_11032022_norilsk.pdf

– право на обеспечение питанием при несении дежурства с оплатой расходов за счет средств, выделяемых на содержание АСС(Ф) (пункт 5 статьи 25);

– пострадавшие в ходе исполнения возложенных обязанностей спасатели имеют право на первоочередное медицинское обслуживание и выплаты в размере среднемесячной заработной платы по основному месту работы (пункт 6 статьи 25);

– право на *льготное пенсионное обеспечение* в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 7 статьи 25);

– дополнительный оплачиваемый отпуск продолжительностью не более 15 суток из расчета один день отпуска за 24 часа, а спасателям нештатных и добровольных аварийно-спасательных формирований и спасателям, не входящим в состав аварийно-спасательных формирований, взамен дополнительного отпуска может выдаваться денежная компенсация³¹ (пункт 9 статьи 28).

Вместе с тем, по мнению участников круглого стола, для спасателей профессиональных АСС(Ф), подведомственных федеральным органам исполнительной власти, и спасателей иных АСС(Ф) законодательством Российской Федерации установлены *неравнозначные* социальные гарантии и льготы.

Так, например, в соответствии с пунктом 7 статьи 25 Федерального закона № 151-ФЗ и пункта 16 части 1 статьи 30 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» страховая пенсия по старости ранее достижения пенсионного возраста³² назначается лицам, проработавшим не менее 15 лет в качестве *спасателей в профессиональных аварийно-спасательных службах, профессиональных аварийно-спасательных формированиях*

³¹ Размер денежной компенсации установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 1997 года № 67 «О размере и порядке выплаты денежной компенсации взамен дополнительного оплачиваемого отпуска спасателям нештатных и добровольных (общественных) аварийно-спасательных формирований, а также спасателям, не входящим в состав аварийно-спасательных формирований, привлекаемым к проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций».

³² Статья 8 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, и участвовавшим в ликвидации чрезвычайных ситуаций, по достижении возраста 40 лет либо независимо от возраста.

Для спасателей иных АСС(Ф), как профессиональных, так и добровольных, льготное пенсионное обеспечение не предусмотрено.

Однако, как отметили участники мероприятия, спасатели иных АСС(Ф), не подведомственных МЧС России, получившие необходимую профессиональную подготовку и прошедшие в установленном порядке аттестацию, зачастую осуществляют аналогичные функции, одинаково рискуя жизнью и здоровьем.

В связи с изложенным участники круглого стола предложили рассмотреть возможность *законодательного закрепления права* всех спасателей профессиональных АСС(Ф), нештатных и добровольных (общественных) аварийно-спасательных формирований, а также спасателей, не входящих в состав аварийно-спасательных формирований, привлекаемых к проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, *на льготное пенсионное обеспечение.*

Одновременно предлагается в Федеральном законе № 151-ФЗ в отдельную статью вынести положения о всех социальных гарантиях и льготах для всех спасателей профессиональных АСС(Ф), нештатных и добровольных (общественных) аварийно-спасательных формирований, а также спасателей, не входящих в состав аварийно-спасательных формирований, привлекаемых к проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, либо разработать отдельное положение о социальных гарантиях и льготах спасателей.

В ходе мероприятия участники отметили особую роль государственного экологического мониторинга с использованием данных дистанционного

зондирования Земли из космоса³³ в целях обеспечения оперативного реагирования на возможные угрозы разливов нефти и нефтепродуктов.

Необходимо отметить, что данный вопрос уже обсуждался экспертами на площадке Общественной палаты в ходе круглого стола на тему «Уроки ликвидации последствий резонансных аварий в нефтегазовом секторе в 2021 году»³⁴ и сформулированная по итогам мероприятия рекомендация в адрес уполномоченных контрольно-надзорных органов о целесообразности использования технологий дистанционного зондирования Земли из космоса и имеющихся в открытом доступе данных дистанционного зондирования Земли при осуществлении государственного экологического контроля в целях своевременного выявления, предупреждения и оперативного пресечения аварий и иных инцидентов в нефтегазовом секторе представляется актуальной и в настоящее время.

В завершение мероприятия участники отметили, что обеспечение экологической безопасности страны возможно только путем консолидации сил и средств государства, бизнеса и общества, в том числе формирования в указанных целях эффективного механизма взаимодействия всех заинтересованных сторон на основе взаимной ответственности.

Учитывая изложенное, по итогам прошедшего мероприятия Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть возможность *при доработке* проекта федерального закона № 1144919-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в части эксплуатации зданий, сооружений и технических устройств на опасных производственных объектах *ко второму чтению* учесть положения Обращения Государственного Совета Республики Коми к Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Совету Федерации

³³ Статья 2 Закона Российской Федерации от 20 августа 1993 года № 5663-1 «О космической деятельности».

³⁴ <https://files.oprf.ru/storage/documents/rekomen-razliv-nefti16112021.pdf>

Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по вопросу внесения изменений в Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» *в части ограничения продления сроков эксплуатации опасных производственных объектов, связанных с добычей, транспортировкой и хранением нефти и нефтепродуктов по истечении установленного срока службы (с возможностью однократного продления срока службы таких объектов на срок не более десяти лет при наличии программы модернизации или замены опасных производственных объектов и (или) применяемых на опасном производственном объекте технических устройств)*³⁵.

Правительству Российской Федерации, Министерству энергетики Российской Федерации, Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии рассмотреть возможность разработки и утверждения нормативно-технической документации по применению в нефтегазовой отрасли полимерных и композитных материалов и покрытий, регламентирующих все этапы их производства, испытаний, применения и диагностики.

Правительству Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации совместно с Национальной

³⁵ Об Обращении Государственного Совета Республики Коми к Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по вопросу совершенствования федерального законодательства в целях обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности по добыче и транспортировке нефти и нефтепродуктов, а также создания экономического механизма для реализации природоохранных мероприятий и возмещения вреда окружающей среде (https://gsrk.ru/dictionaries/obrascheniya_pgs/7161).

ассоциацией по предупреждению и ликвидации нефтеразливов рассмотреть возможность:

1. Проработки вопроса о создании единой системы подготовки спасателей в сфере обучения работам по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации.

2. Инициирования разработки проектов нормативных актов, предусматривающих:

– *законодательное закрепление права всех спасателей профессиональных АСС(Ф), нештатных и добровольных (общественных) аварийно-спасательных формирований, а также спасателей, не входящих в состав аварийно-спасательных формирований, привлекаемых к проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, на льготное пенсионное обеспечение;*

– в Федеральном законе от 22 августа 1995 года № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» выделение в отдельную статью положений о всех социальных гарантиях и льготах для всех спасателей профессиональных АСС(Ф), нештатных и добровольных (общественных) аварийно-спасательных формирований, а также спасателей, не входящих в состав аварийно-спасательных формирований, привлекаемых к проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, *либо* разработку отдельного положения о социальных гарантиях и льготах спасателей.

Правительству Российской Федерации, Министерству энергетики Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службе совместно с Национальной ассоциацией по предупреждению и ликвидации нефтеразливов рассмотреть возможность:

1. Расширения мер государственной поддержки, направленных на стимулирование организаций нефтегазовой отрасли для внедрения инновационных материалов и передовых технологий взамен более дешевых, но менее надежных и менее долговечных аналогов.

2. Выработки комплекса мер, направленных на поддержку производителей российского оборудования, инновационных материалов и передовых технологий, используемых в нефтегазовой отрасли, а также поддержку научных исследований и разработок в данной сфере.

Правительству Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий совместно с Национальной ассоциацией по предупреждению и ликвидации нефтеразливов рассмотреть возможность проработки вопроса о переоснащении АСС(Ф) новым современным технологичным оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами, позволяющими эффективно и в минимальные сроки решать задачи по ликвидации нефтеразливов и минимизации их негативного влияния на окружающую среду, включая внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты.

Министерству просвещения Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации совместно с Национальной ассоциацией по предупреждению и ликвидации нефтеразливов рассмотреть возможность разработки новых программ профессиональной подготовки и переподготовки работников организаций нефтегазового сектора и спасателей АСС(Ф), осуществляющих организацию и проведение работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, *с учетом специфики* проведения таких работ на море, на внутренних водных путях, в прибрежной зоне и береговой полосе морской акватории и внутренних водных путей, на сухопутной территории, включая программы подготовки руководителей работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и её территориальным органам, органам исполнительной власти субъектов

Российской Федерации, уполномоченным на осуществление государственного экологического контроля (надзора), рассмотреть возможность более активного использования технологий дистанционного зондирования Земли из космоса и имеющихся в открытом доступе данных дистанционного зондирования Земли при осуществлении государственного экологического контроля в целях своевременного выявления, предупреждения и оперативного пресечения аварий и иных инцидентов в нефтегазовом секторе.