

**IV межотраслевая конференция**  
**Государственное регулирование**  
**в области предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов**  
**на морских акваториях и территории Российской Федерации**  
19-21 сентября 2023 г.  
г. Новороссийск. «ЮжНИИМФ»



# **Проблемы**

## **нормативного правового обеспечения в России**

### **в области ликвидации разливов нефти в море**

**ШАВЫКИН А.А.**

главный научный сотрудник,  
доктор географических наук

**Мурманский морской биологический институт РАН**  
**Лаборатория планктона**

# Главные компоненты обеспечения готовности к ликвидации разливов нефти (ЛРН) в море

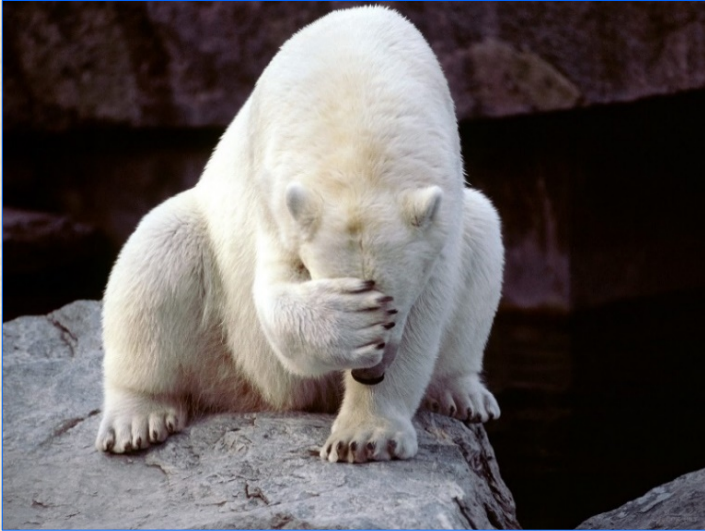


Для предупреждения и ликвидации разливов нефти необходимы:

**НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ** (законы, постановления, приказы, ...):

- **план предупреждения и ликвидации разливов нефти;**
- **силы** – обученные и аттестованные ликвидаторы (АСС и АСФ), в т.ч. волонтеры;
- **средства** локализации и сбора нефти, другое оборудование, суда ...;
- **информационное обеспечение:** сведения об источнике разлива (объем разлива, свойства нефти), условиях в районе разлива (карты гидрометеорологической обстановки, карты уязвимости от нефти, карты логистики);
- **методическое обеспечение** – рекомендации по действию в тех или иных условиях;
- **финансовое обеспечение** для мероприятий плана ЛРН.





# 1. Функциональная подсистема предупреждения и ЛРН в море: системный анализ (пробелы и некорректности в приказах Минтранса РФ N 157 и N 523)

«Система – совокупность или структура целей;

**совокупность структур** (производственная, организационная и т.п.), **реализующих цели;**

**совокупность технологий** (методы, средства, алгоритмы и т.п.), **реализующих систему;**

**условия существования системы**, т.е. факторы, влияющие на ее создание,

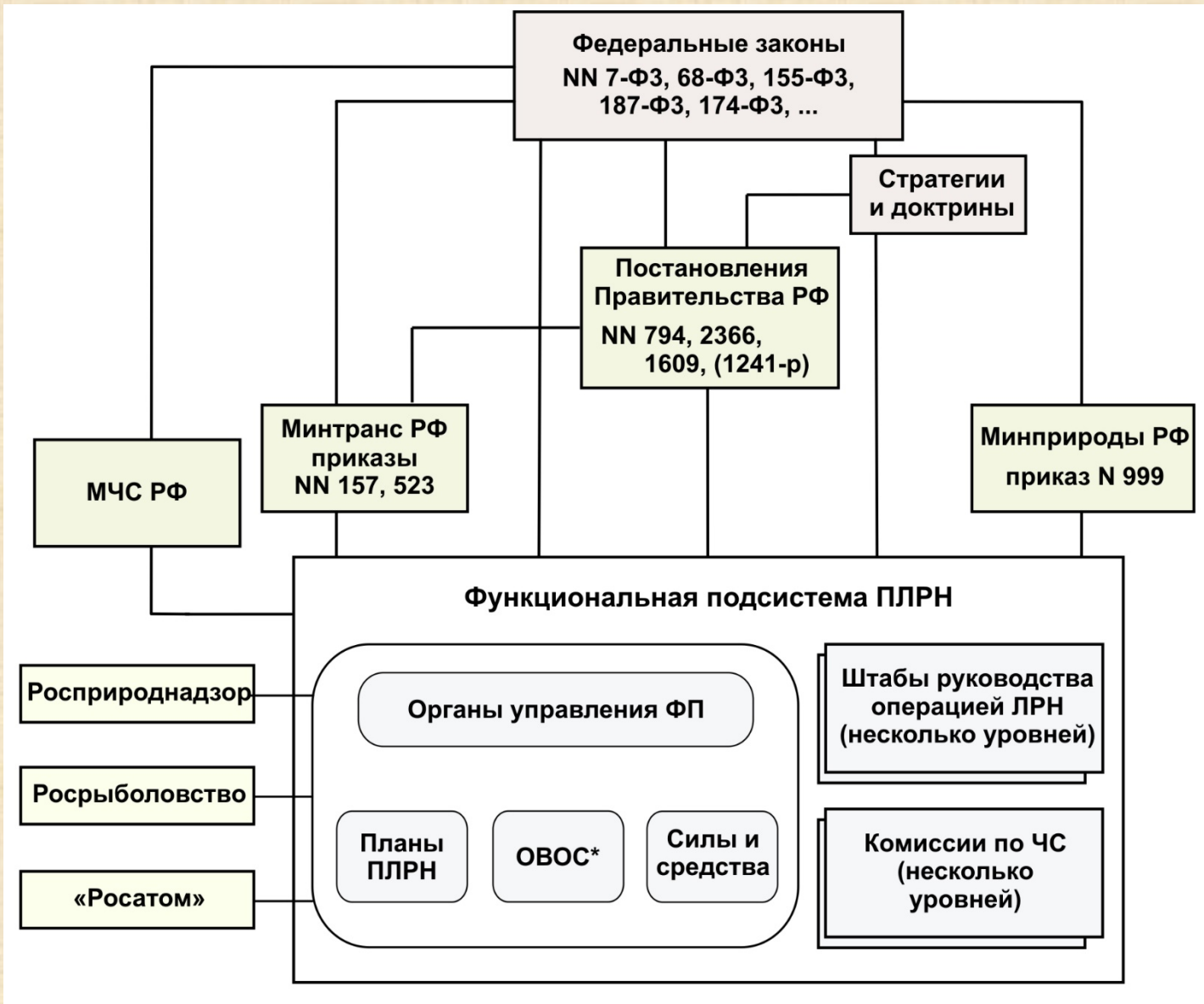
функционирование и развитие»

*[Волкова В.Н., Денисов А.А. Теория системного анализа. М.: 2923]*





# Схема внешней среды. Цели и задачи функциональной подсистемы ПЛРН



## Цели функциональной подсистемы (Приказ Минтранса N 157, п. 5):

- «— **предотвращение** (снижение риска возникновения и обеспечение готовности к реагированию) **чрезвычайных ситуаций, обусловленных возможными разливами нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности;**
- **эффективное применение сил и средств при локализации и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на морских акваториях» .**

# Основные принципы защиты окружающей среды и экологической безопасности в законах и стратегиях



- **ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» N 68-ФЗ от 21.12.1994 (ред. от 14.04.2023);**
- **ФЗ «Об охране окружающей среды», N 7-ФЗ от 10.01.2002 (ред. от 28.04.2023);**
- **ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне РФ» N 155-ФЗ от 31.07.1998 (ред. от 28.06.2022);**
- **ФЗ «О континентальном шельфе РФ» N 187-ФЗ от 30.11.1995 (ред. от 02.07.2021);**
- **Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 года. Указ Президента РФ от 19.04.2017 N 176;**
- **Стратегия национальной безопасности РФ, Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400;**
- **Морская доктрина РФ. Указ Президента РФ от 31.07.2022 N 512;**
- **Основы государственной политики РФ в Арктике на период до 2035 г. Указом Президента РФ от 05.03.2020 N 164 (в ред. Указа Президента РФ от 21.02.2023 N 112);**
- **Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г. Указ Президента РФ от 26.10.2020 N 645 (в ред. Указов Президента РФ от 12.11.2021 № 651 и от 27.02.2023 № 126);**
- **Экологическая доктрина РФ. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 N 1225-р.**



# Основные принципы защиты окружающей среды и цели и задачи при ЛРН нефти в море



ФЗ от 21.12.1994 N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера. Определение (ст. 1):

**«Ликвидация чрезвычайных ситуаций – это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон ЧС, прекращение действия характерных для них опасных факторов».**

ФЗ от 31.07.1998 N 155-ФЗ «О внутренних морских водах...» и

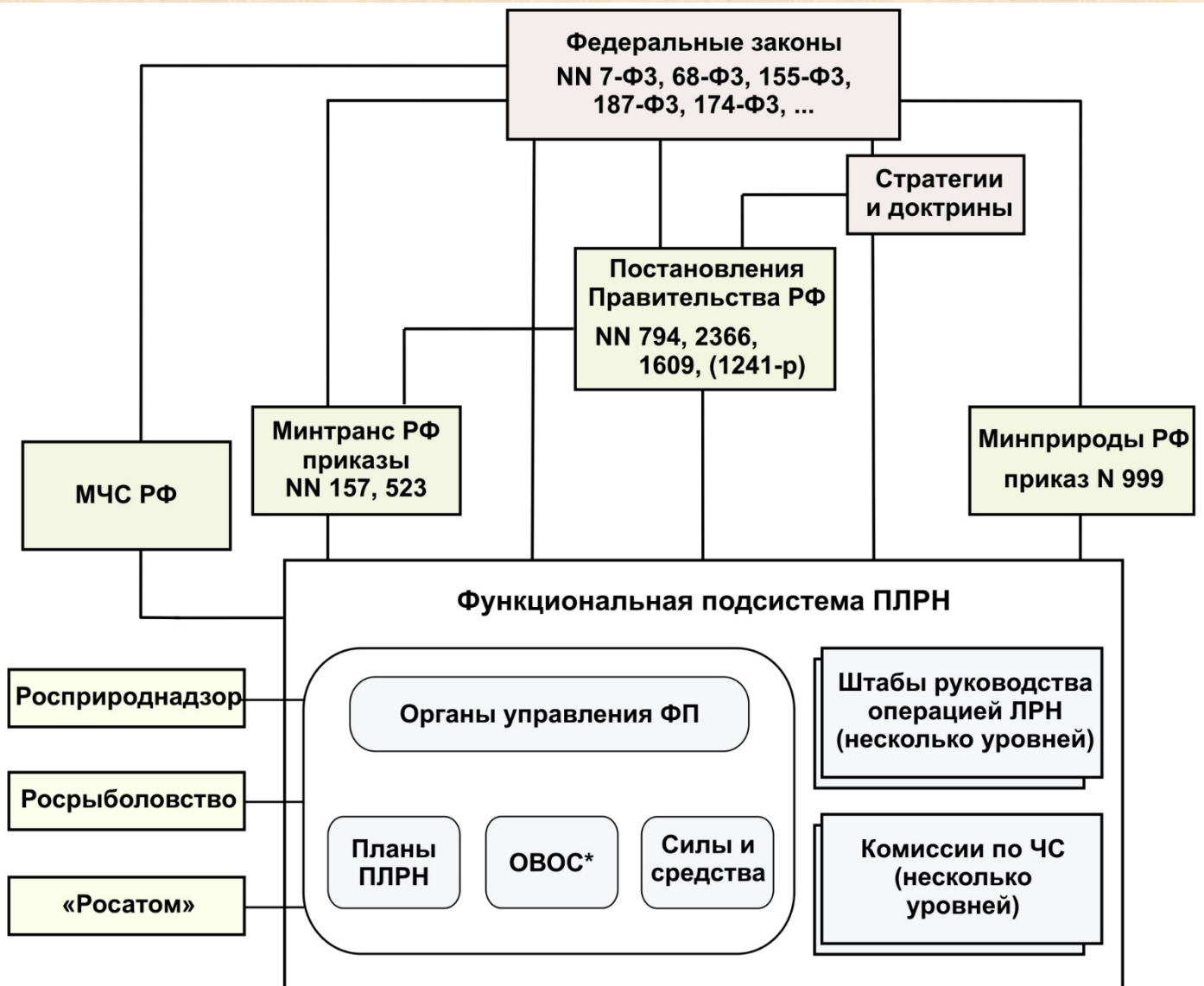
ФЗ от 30.11.1995 N 187-ФЗ «О континентальном шельфе...»  
(ст. 16.1, п. 9, пп. 4 и ст. 22.2, пп. 4,, соответственно):

Эксплуатирующая организация (организация, занимающаяся хозяйственной деятельностью в море) обязана при возникновении разлива нефти ... **«принимать меры по защите и сохранению морской среды, водных биологических ресурсов»**





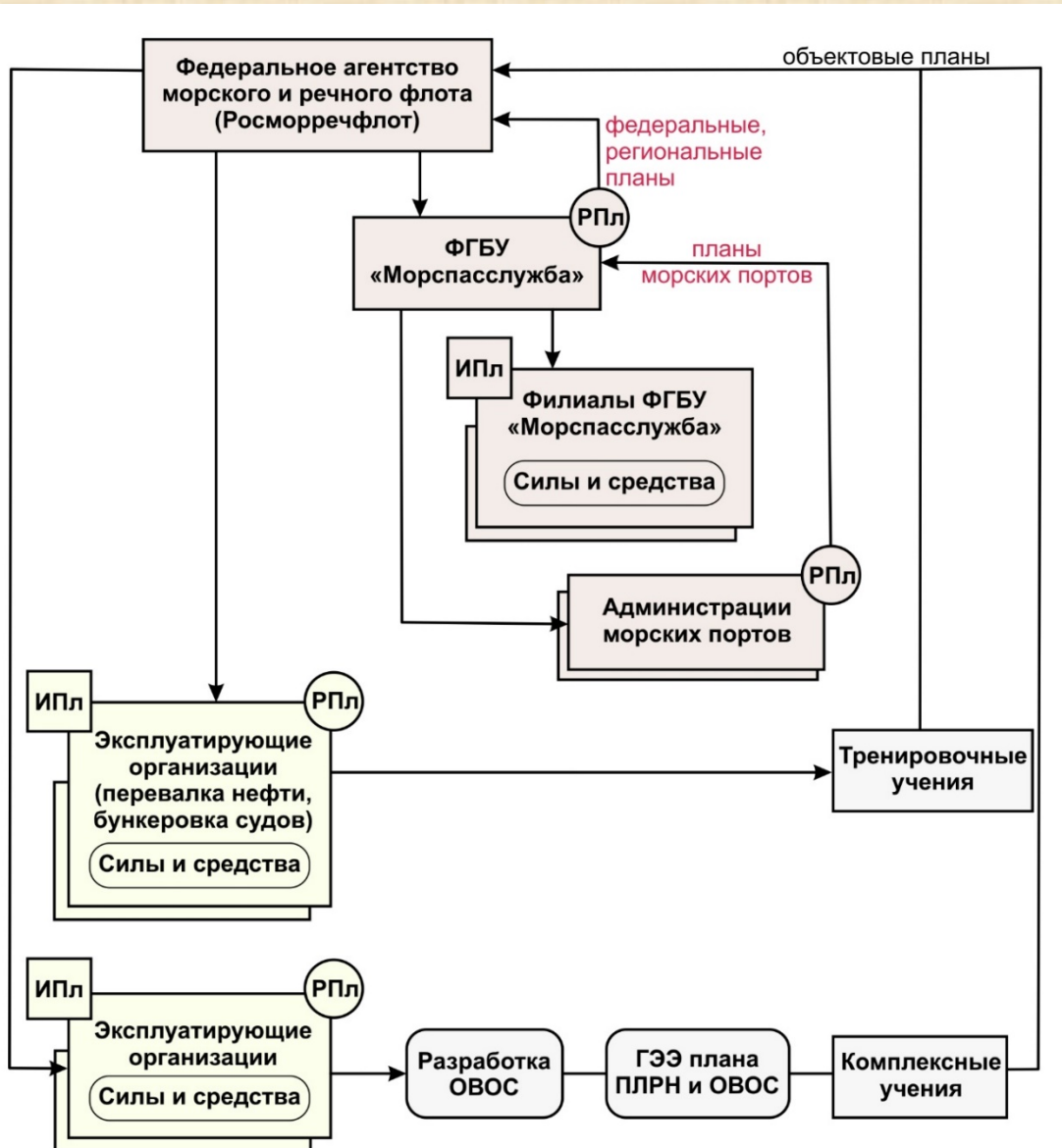
# Схема внешней среды. Цели и задачи функциональной подсистемы ПЛРН



## Цели функциональной подсистемы (Приказ Минтранса РФ N 157, п. 5):

- «– предотвращение (снижение риска возникновения и обеспечение готовности к реагированию) чрезвычайных ситуаций, обусловленных возможными разливами нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности;
- эффективное применение сил и средств при локализации и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на морских акваториях» .

# Схема управления в функциональной подсистеме ПЛРН Задачи и мероприятия.



## Задачи подсистемы (п.6, часть):

- **планирование и организация работ и мероприятий** по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на морских акваториях с судов и объектов;
- **разработка, согласование, утверждение и реализация планов** по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на морских акваториях;

РПл - разработка планов ПЛРН

ИПл – использование планов ПЛРН

## Мероприятия проводимые органами управления и силами функциональной подсистемы (п.21):

### 2) в режиме повышенной готовности:

- **принятие оперативных мер по ... снижению возможного ущерба в случае его возникновения;**

### 3) в режиме чрезвычайной ситуации:

- – ... непрерывный мониторинг места разлива;
- – прогнозирование распространения нефтяных загрязнений при разливах нефти и нефтепродуктов;
- – **организация работ по защите от загрязнения особо уязвимых морских районов.**



# Цели и задачи ликвидации разливов нефти. Международный опыт



[IPECA, IOGP, 2015, с.9]: «Приоритеты по ликвидации разлива неизбежно будут меняться в зависимости от конкретных обстоятельств разлива. **Однако общая цель состоит в том, чтобы предотвратить ущерб чувствительным экосистемам, здоровью, безопасности и имуществу людей, а также поддержать жизнеспособность и устойчивое развитие основных сфер деятельности общества и местных отраслей промышленности...».**

В следующей редакции этого документа [IPECA, IOGP, 2019, с. 8]:

**«Приоритеты при реагировании на нефтяные разливы неизбежно различаются в зависимости от конкретных обстоятельств разлива, однако, как правило, складываются в следующую иерархию:**

- **Люди: защита здоровья, безопасности и имущества ликвидаторов и населения.**
- **Окружающая среда: предотвращение вреда для чувствительных экологических, социально-экономических и культурных ресурсов.**
- **Хозяйство: сохранение жизнеспособности и устойчивого развития туризма, других основных сфер деловой активности и местных промыслов, таких как транспорт и рыболовство...».**

IPECA, IOGP. Готовность к аварийным разливам нефти и их ликвидация. Введение. – Лондон, 2015. – 24 с.

IPECA, IOGP. Готовность к аварийным разливам нефти и их ликвидация. Введение. Методический документ для нефтегазовой отрасли. – Лондон, 2019. – 36 с.

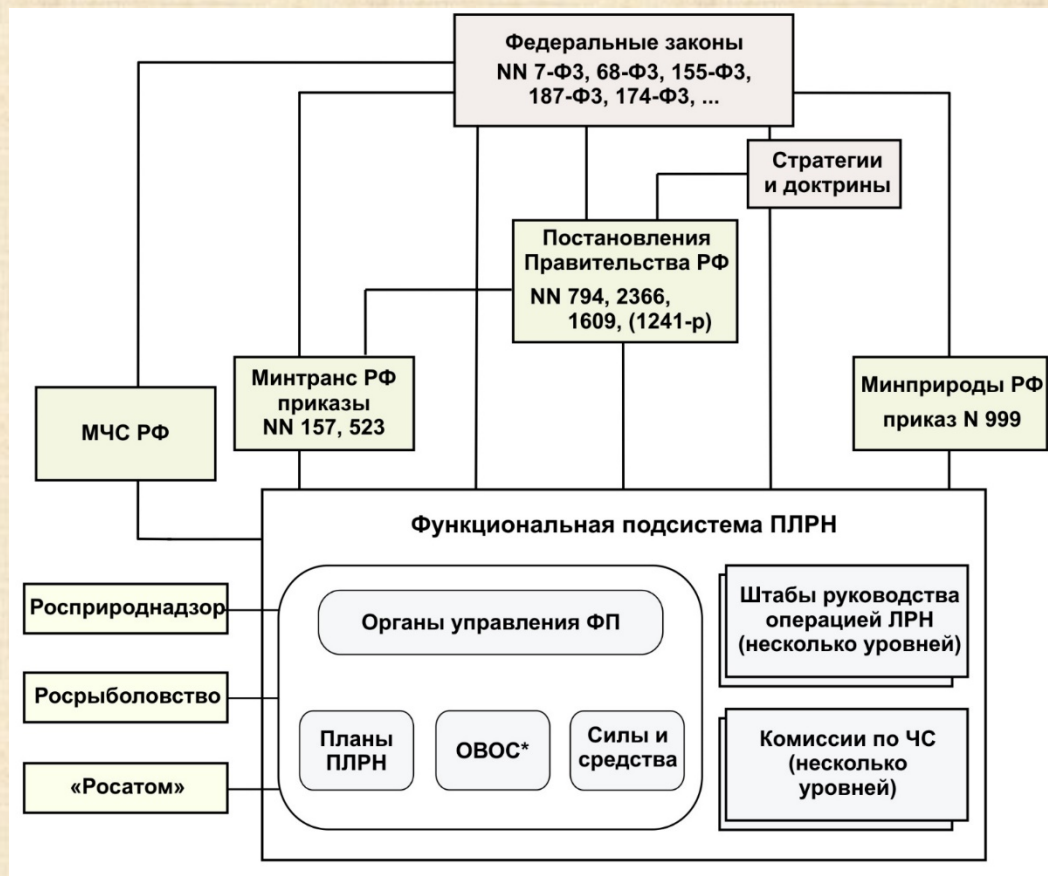
## Выводы по результатам системного анализа приказов Минтранса РФ N 157 и N 523



**Не учтены требования и положения ряда федеральных законов и стратегий, также мировой опыт по ЛРН и использованию различных средств (рассмотрим далее). В рассмотренных документах:**

- **не определена четко цель действий функциональной подсистемы (ФП) – органов управления и сил;**
- **положения по организации и управлению ФП не ориентируют ликвидаторов на минимизацию ущерба от разлива нефти и от операций по ЛРН, на сохранение окружающей среды;**
- **отсутствуют требования к содержанию федеральных и региональных планов ПЛРН, а также планов для морских портов; не ясны требования к этим планам в отношении ГЭЭ и ОВОС;**
- **в задачах и мероприятиях ФП не предусмотрены действия по реабилитации животных (птиц, морских млекопитающих, ...) и восстановлению морских водоемов (заливов, бухт, ...), загрязненных нефтью при ее разливе.**

**Требуется корректировка соответствующих нормативных правовых актов.**



## 2. Требования к планам предупреждения и ЛРН в море (постановление Правительства РФ N 2366)



# Требования к планам ЛРН в России



Постановление Правительства РФ от 30.12.2020 N 2366 ПРАВИЛА ОРГАНИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ по предупреждению и ПЛРН на континентальном шельфе ... во внутренних морских водах, ...

## II. Требования к содержанию плана ПЛРН

3. План ПЛРН эксплуатирующей организации должен содержать:

- б) сведения о потенциальных источниках разливов нефти и нефтепродуктов;
- в) максимальные расчетные объемы разливов нефти и нефтепродуктов;

г) **ПРОГНОЗИРУЕМЫЕ ЗОНЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ РАЗЛИВОВ НЕФТИ** и нефтепродуктов (с учетом проектных решений по предупреждению разливов нефти и нефтепродуктов) с **описанием возможного характера негативных последствий разливов нефти ...** для окружающей среды, населения и нормального функционирования систем его жизнеобеспечения;



---

В сравнении с предыдущими Правилами (постановление Правительства РФ от 14.11.2014 N 1189)

в) **ПРОГНОЗИРУЕМЫЕ ЗОНЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ РАЗЛИВОВ НЕФТИ** и нефтепродуктов **ПРИ НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ** (нет в новых Правилах)

# Требования к планам ПЛРН в России (продолжение)



## II. Требования к содержанию плана ПЛРН

3. План ПЛРН эксплуатирующей организации должен содержать:

- г) прогнозируемые зоны распространения разливов нефти и нефтепродуктов (...) **С ОПИСАНИЕМ ВОЗМОЖНОГО ХАРАКТЕРА НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ РАЗЛИВОВ НЕФТИ ... для окружающей среды, населения и нормального функционирования систем его жизнеобеспечения;**



---

**В сравнении с предыдущими Правилами (Постановление Правительства от 14.11.2014 N 1189)**

- ~~в) прогнозируемые зоны распространения разливов нефти при неблагоприятных гидрометеорологических условиях (нет в новых Правилах)~~

~~...с ОПИСАНИЕМ ВОЗМОЖНОГО ХАРАКТЕРА НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ РАЗЛИВОВ НЕФТИ и нефтепродуктов для окружающей среды, населения и нормального функционирования систем его жизнеобеспечения» (осталось в новых Правилах)~~

- ~~м) МЕРОПРИЯТИЯ ПО РЕАБИЛИТАЦИИ ЗАГРЯЗНЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ И (ИЛИ) ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ... (нет в новых Правилах)~~

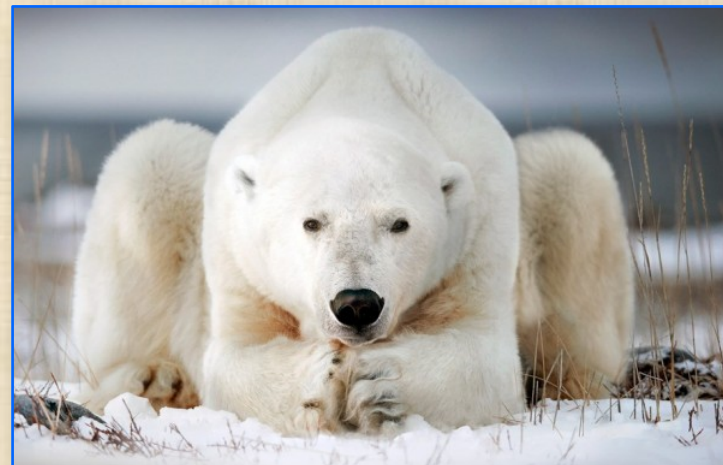
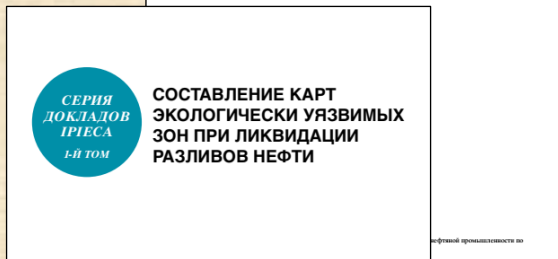
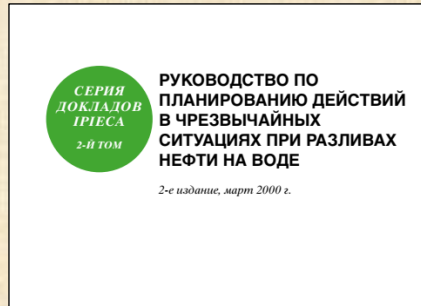


# Карты уязвимости – ключевой элемент планирования ПЛРН

«Составление и обновление карт уязвимых зон является **ключевым моментом процесса планирования**. Эти карты дадут важную информацию ликвидаторам разлива, показав, где находятся различные прибрежные ресурсы и обозначив экологически чувствительные зоны».

Руководство по планированию действий в чрезвычайных ситуациях при разливах нефти на воде (IPIECA, 2000, с. 15).

IPIECA - Международная ассоциация представителей нефтяной промышленности по охране окружающей среды и социальным вопросам

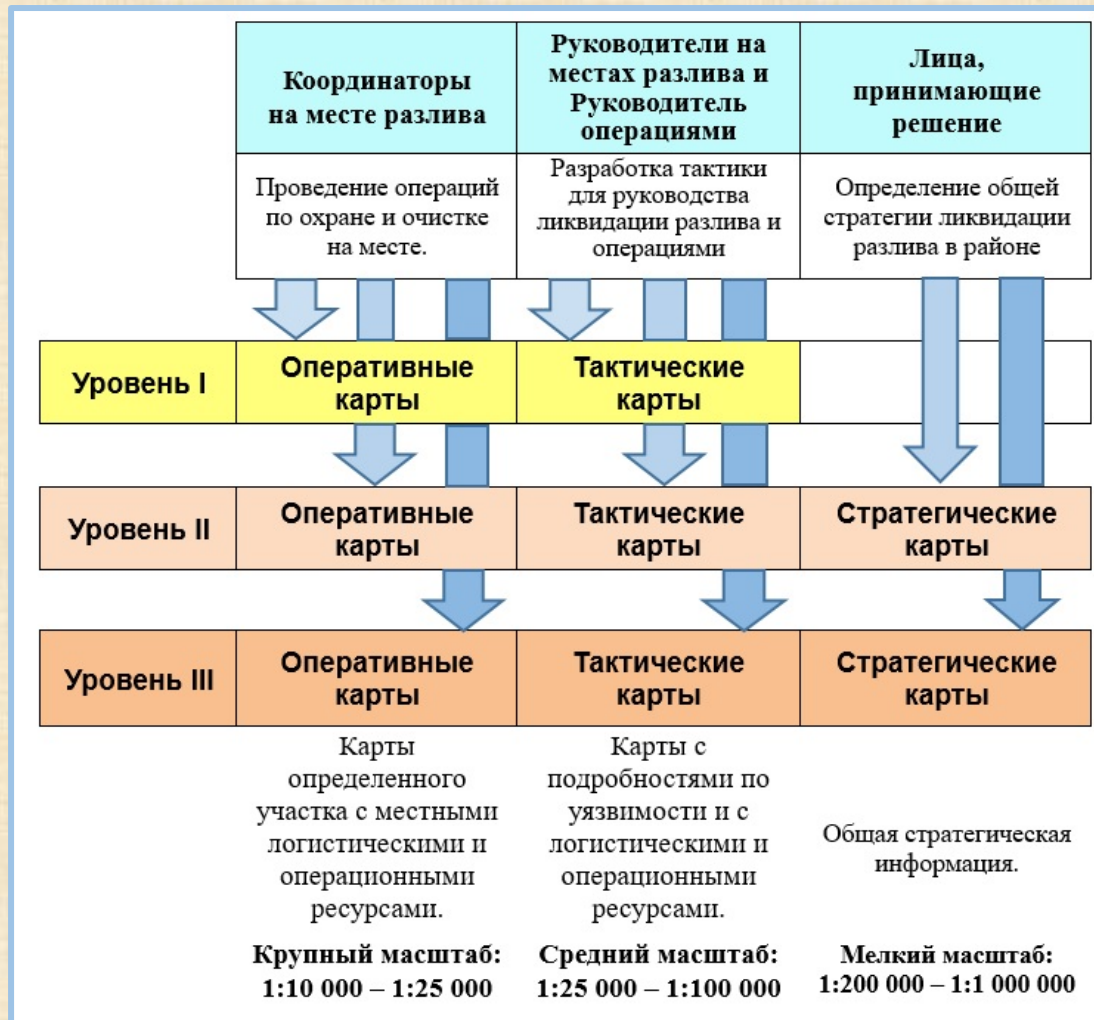






# Что такое карты уязвимости прибрежно-морских зон?

Карты уязвимости/чувствительности помогают РАЗРАБОТАТЬ СТРАТЕГИЮ реагирования при составлении планов ликвидации аварийных разливов нефти и такие карты должны быть включены в эти планы.



При построении карт уязвимости/чувствительности рассматривается три основных типа объектов:

- **береговая линия** - от отвесных скалистых берегов до мангровых зарослей (карты ESI);
- **основные природные ресурсы** (отдельные виды/группы биоты);
- **социально-экономические ресурсы** (включая объекты культурного наследия).

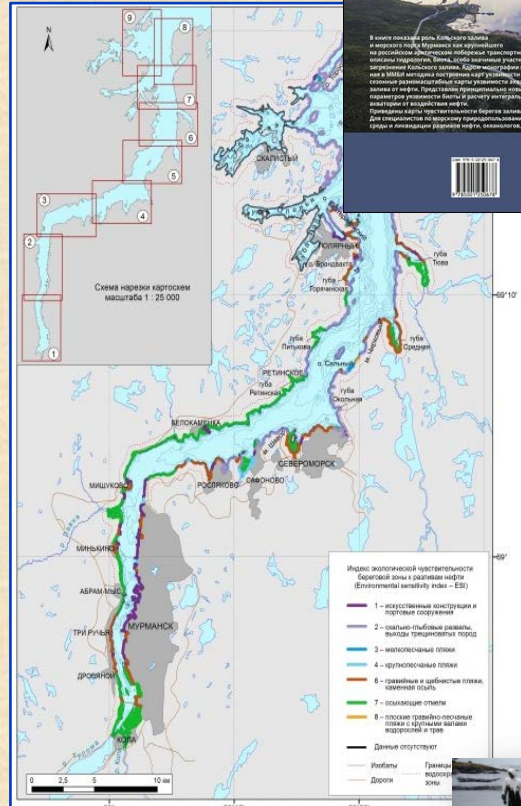
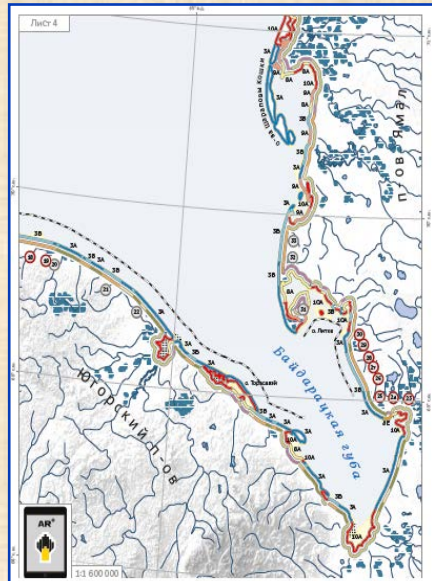
Карты уязвимости/чувствительности – **разномасштабные, сезонные карты, ИНТЕГРАЛЬНО** учитывающие **чувствительность береговой линии, уязвимость морской биоты и социально-экономических объектов района воздействия нефти.**



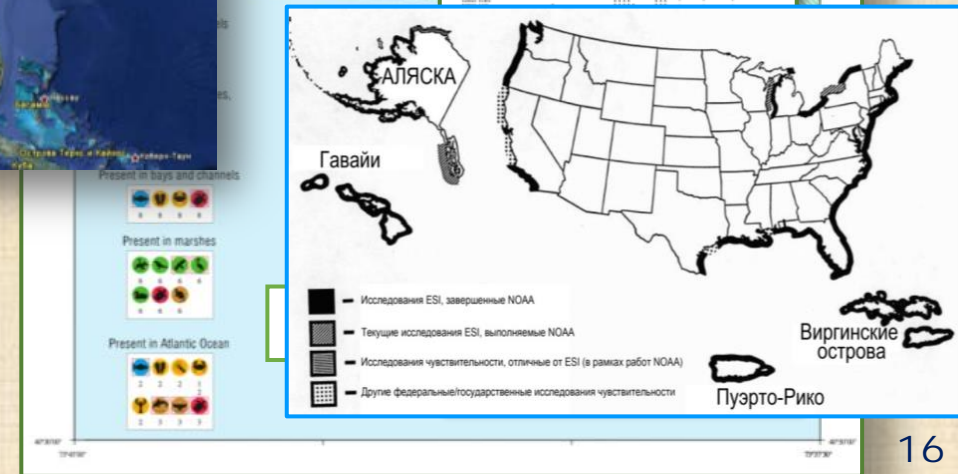
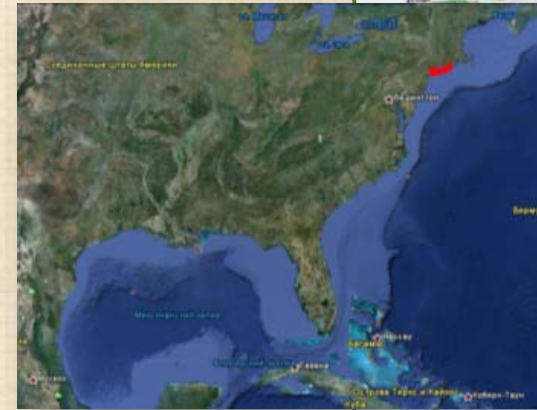
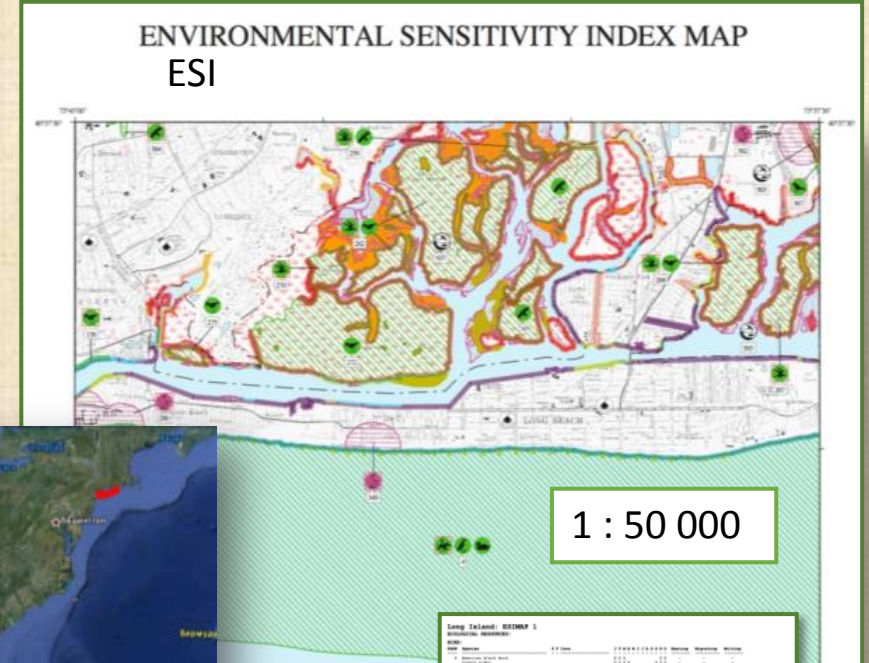
# Карты чувствительности береговой зоны ESI



Россия



США

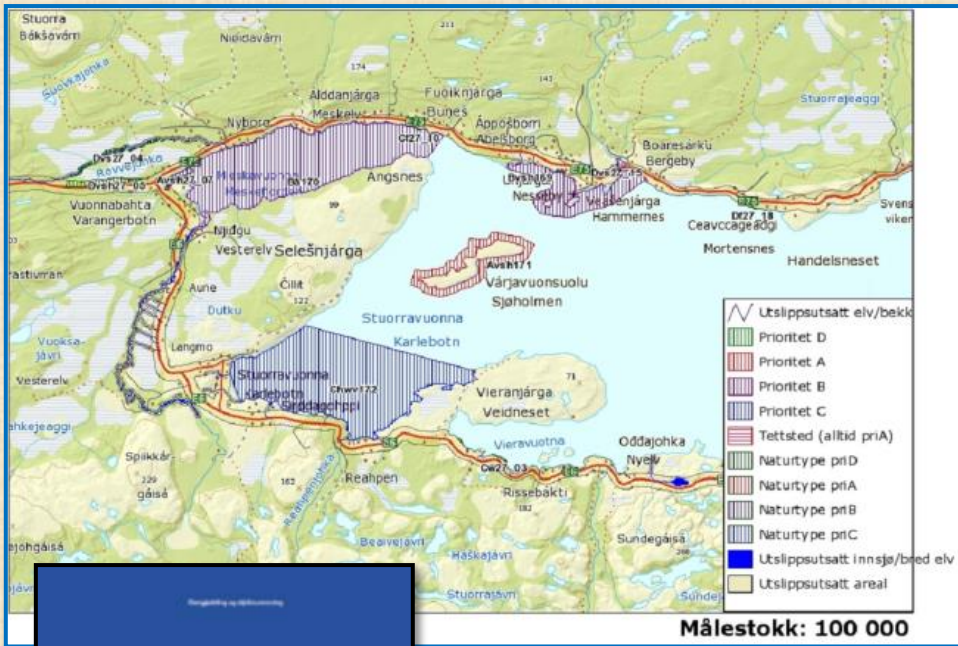




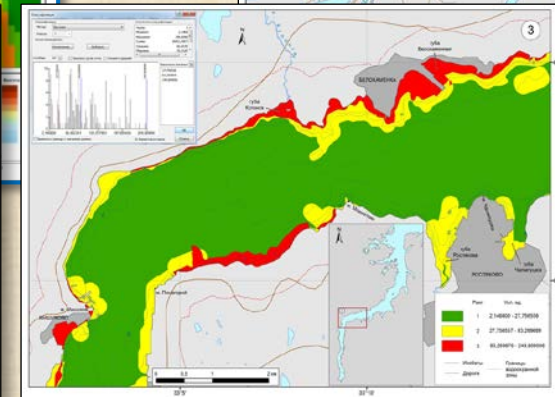
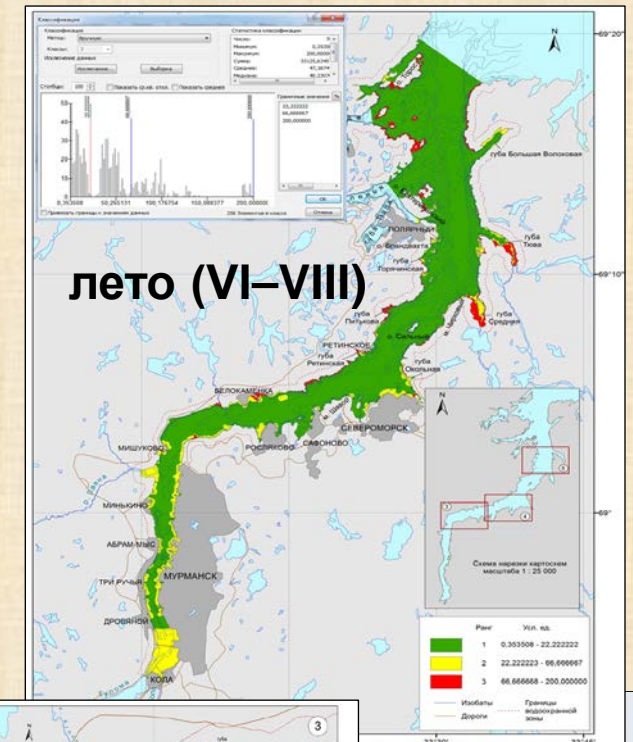
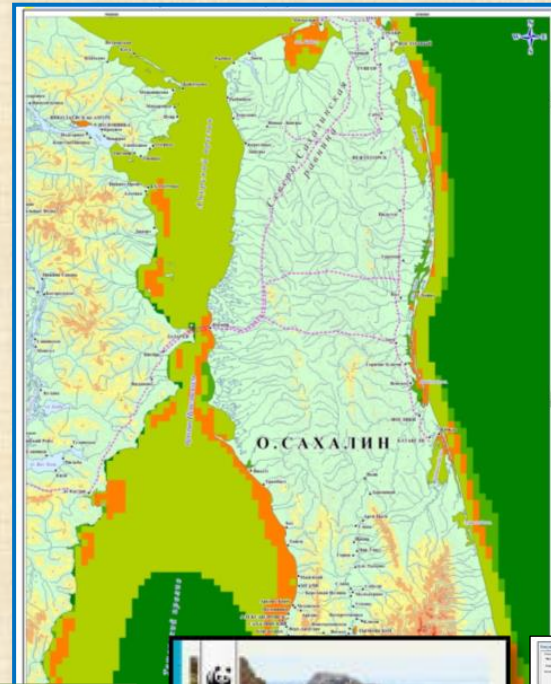
# Примеры карт уязвимости прибрежно-морских зон



## Норвегия



## Россия







# Разработка методики построения карт уязвимости прибрежно-морских зон от нефти



Предлагается разработать карты уязвимости для пилотного района, например, для **Кольского залива**, или части залива **Анива**, или **восточной части Финского залива**, возможно другого пилотного района.

Это одновременно позволило бы сформулировать и полный вариант российской методики их построения.

# Выводы и предложения по анализу постановления Правительства N 2366



**Для корректной и лучшей подготовки планов ПЛРН и самой готовности к операциям по ЛРН, соответственно, для минимизации ущерба от разливов нефти и от операций по ЛРН в морях России, необходимо:**

- **устранить некорректности, отмеченные в постановлении Правительства N 2366;**
- **включить в федеральные законы положения о наличии в планах ПЛРН карт уязвимости/чувствительности прибрежно-морских зон от нефти,**
- **разработать и утвердить методику построения таких карт;**
- **построить карты уязвимости/чувствительности прибрежно-морских зон от нефти для одного из пилотных районов;**





**3. Предложения по дополнению  
в федеральные законы  
N 187-ФЗ и N 155-ФЗ  
в отношении карт уязвимости / чувствительности**



## Дополнения в законы N 187-ФЗ и N 155-ФЗ. Предложения ММБИ РАН

**Дополнение ММБИ в закон от 30.11.1995 г. N 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»:**

***... дополнить ст. 16.1 Создание, эксплуатация, ....осуществляется при условии определения:***

**б) мер по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций, «в том числе по защите и сохранению морской среды, водных биологических ресурсов, социально-экономических объектов и природоохранных территорий при аварийных разливах нефти и нефтепродуктов**

**с учетом содержащихся в плане предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов**

**карт уязвимости прибрежно-морских зон и**

**карт экологической чувствительности береговой линии»;**





# «Законотворческий эксперимент».

## Обращения ММБИ к субъектам, имеющим право внесения законодательных инициатив



Наши предложения направлялись **сенаторам** Федерального Собрания и **депутатам Госдумы** от Мурманской области, а также в **Мурманскую областную Думу** (все они имеют право внесения законодательных инициатив).

**Все предложения были отклонены или просто проигнорированы. Но корректных обоснований отклонения нет, и ответы, судя по всему, составлялись сотрудниками часто далекими от проблем ЛРН.**







**СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ !!!**



© Michael S. Confer/ Barcroft Media