

**14 конференция**  
**«Освоение арктического шельфа: шаг за шагом»**  
14 ноября 2023 г.  
г. Мурманск, АП «Мурманшельф»



**Системный анализ**  
**нормативного правового обеспечения**  
**функциональной подсистемы**  
**ликвидации разливов нефти в море**

**ШАВЫКИН А.А.**  
главный научный сотрудник,  
доктор географических наук

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

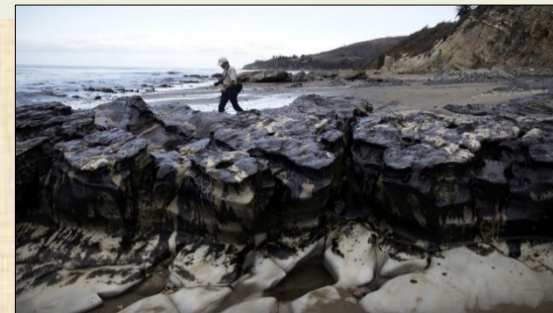
# Главные компоненты обеспечения готовности к ликвидации разливов нефти (ЛРН) в море



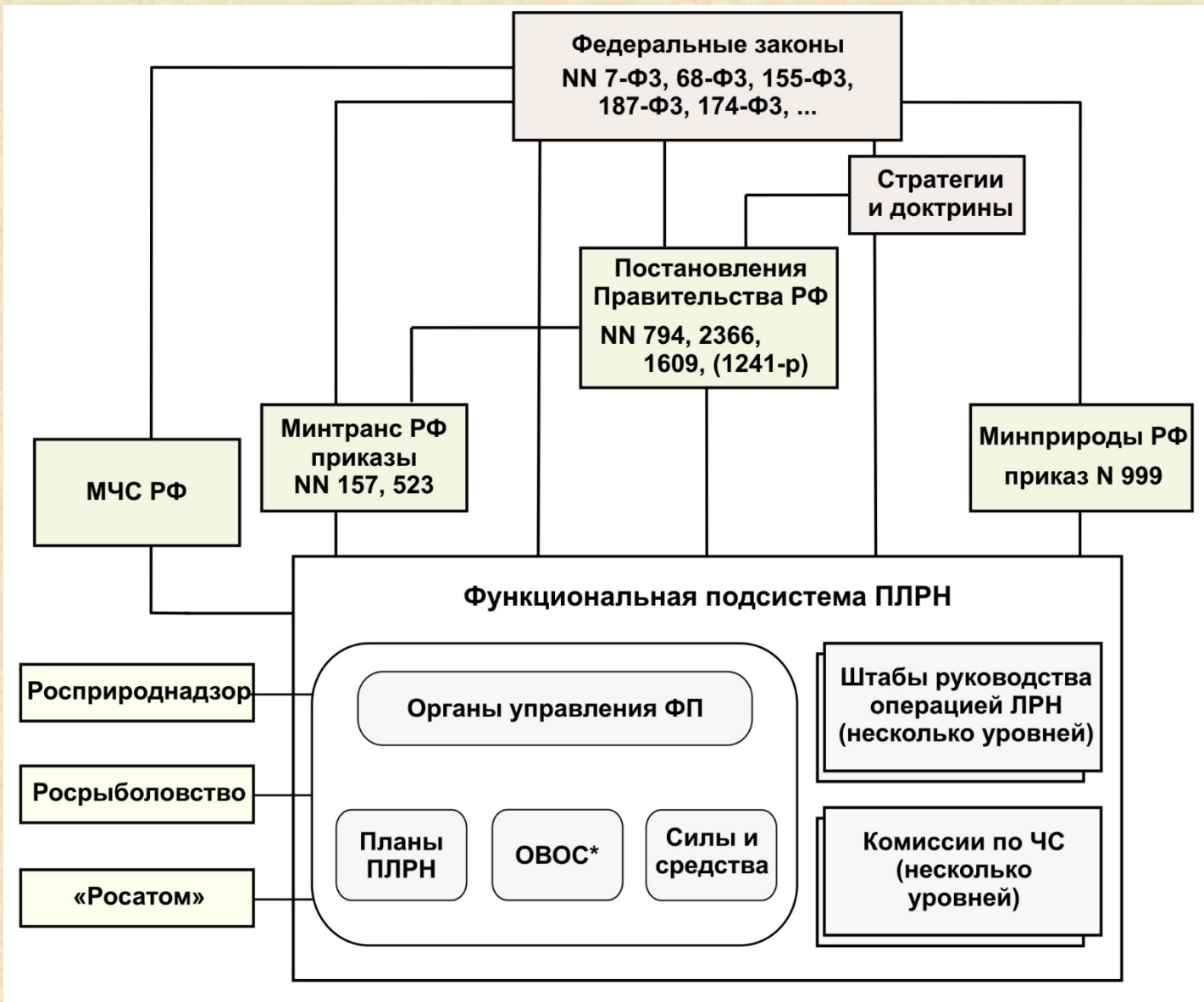
Для предупреждения и ликвидации разливов нефти необходимы:

- **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.

**Система нормативных правовых актов** (законы, постановления, приказы, ...):



# Схема внешней среды функциональной подсистемы ПЛРН в море



## Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794

О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

## Приказ Минтранса РФ от 30 октября 2019 N 157

Об утверждении Положения о ФП организации работ по ПилРН и НиНп в море с судов и объектов независимо от ведомственной и национальной принадлежности

## Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. N 2366

Об организации ПилРН и НиНп на континентальном шельфе РФ, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилежащей зоне РФ

# Цели функциональной подсистемы ЛРН.

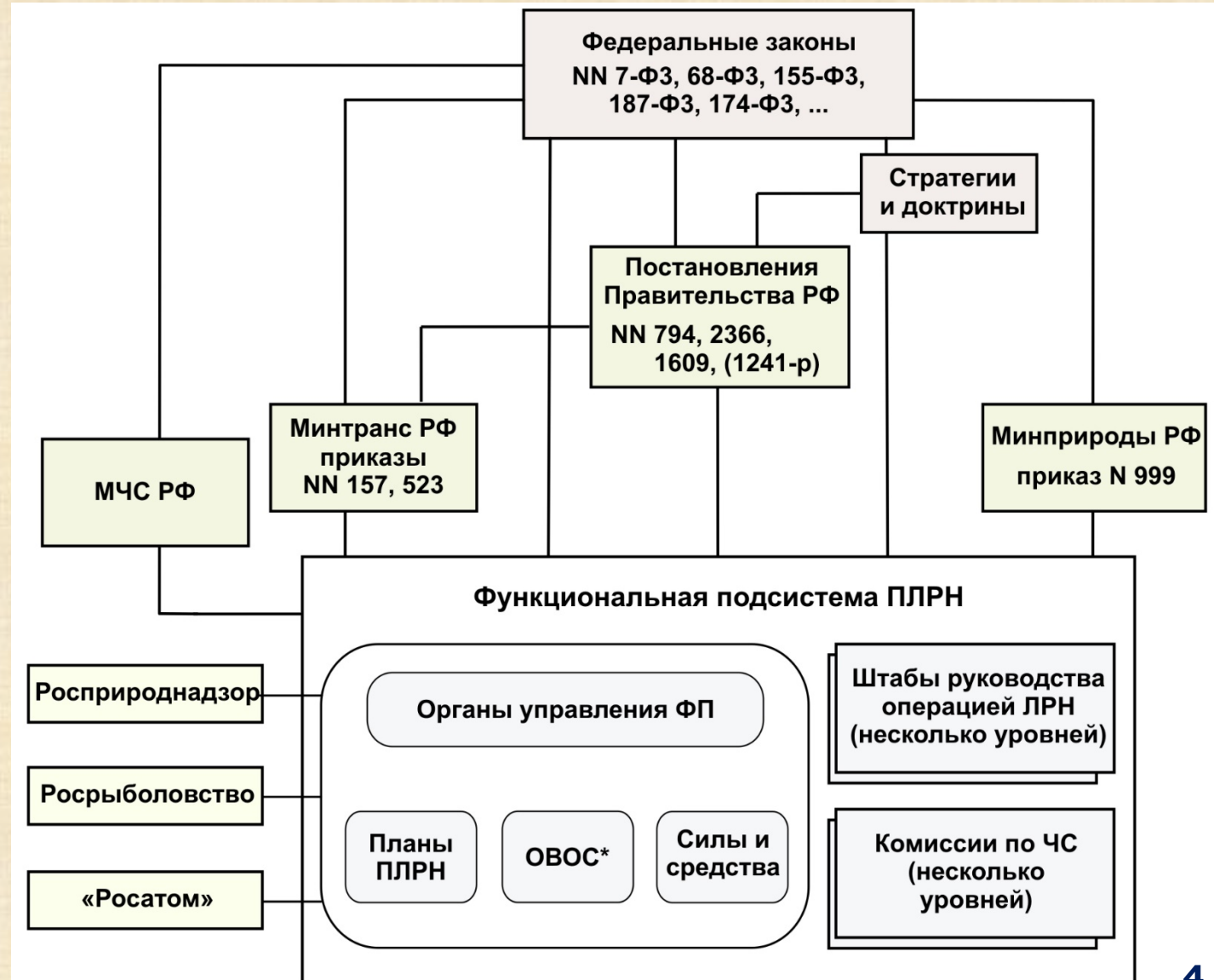


## Цели функциональной подсистемы: Положение о ФП

(Приказ Минтранса РФ N 157, п. 5):

«— **предотвращение** (снижение риска возникновения и обеспечение готовности к реагированию) **чрезвычайных ситуаций, обусловленных возможными разливами нефти ... 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 требования по защите окружающей среды

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 30.11.1995 N 187-ФЗ «О континентальном шельфе...» (ст. 16.1, п. 5 и 6):

Создание, эксплуатация, ... искусственных островов, установок, сооружений на континентальном шельфе ... при разведке и добыче минеральных ресурсов осуществляются при условии определения:

**5) МЕР ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ, СНИЖЕНИЮ и компенсации УЩЕРБА, наносимого морской среде и природным ресурсам континентального шельфа,;**

**6) МЕР ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ АВАРИЙНЫХ СИТУАЦИЙ**



# Нормативные правовые документы, содержащие принципы по защите окружающей среды



- **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 (требования) по защите окружающей среды в законах и стратегиях РФ:



- обеспечение **СНИЖЕНИЯ НЕГАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ;**
- максимально возможное **СНИЖЕНИЕ РАЗМЕРОВ УЩЕРБА** и потерь;
- **ЛИКВИДАЦИЯ НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ** воздействия антропогенных факторов на окружающую среду;
- **РЕАБИЛИТАЦИЯ ТЕРРИТОРИЙ И АКВАТОРИЙ**, загрязненных в результате разлива и операций по ЛРН и подвергшихся негативному влиянию при разливах и операциях по ЛРН;
- обеспечение **СОХРАНЕНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО И РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА ...**, охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных.



## Цели функциональной подсистемы ЛРН - сравнение с определением понятия «ликвидация ЧС» в законе N 68-ФЗ

Из определения понятия ликвидация ЧС (Закон N 68-ФЗ):

**ликвидация ЧС направлена на:**

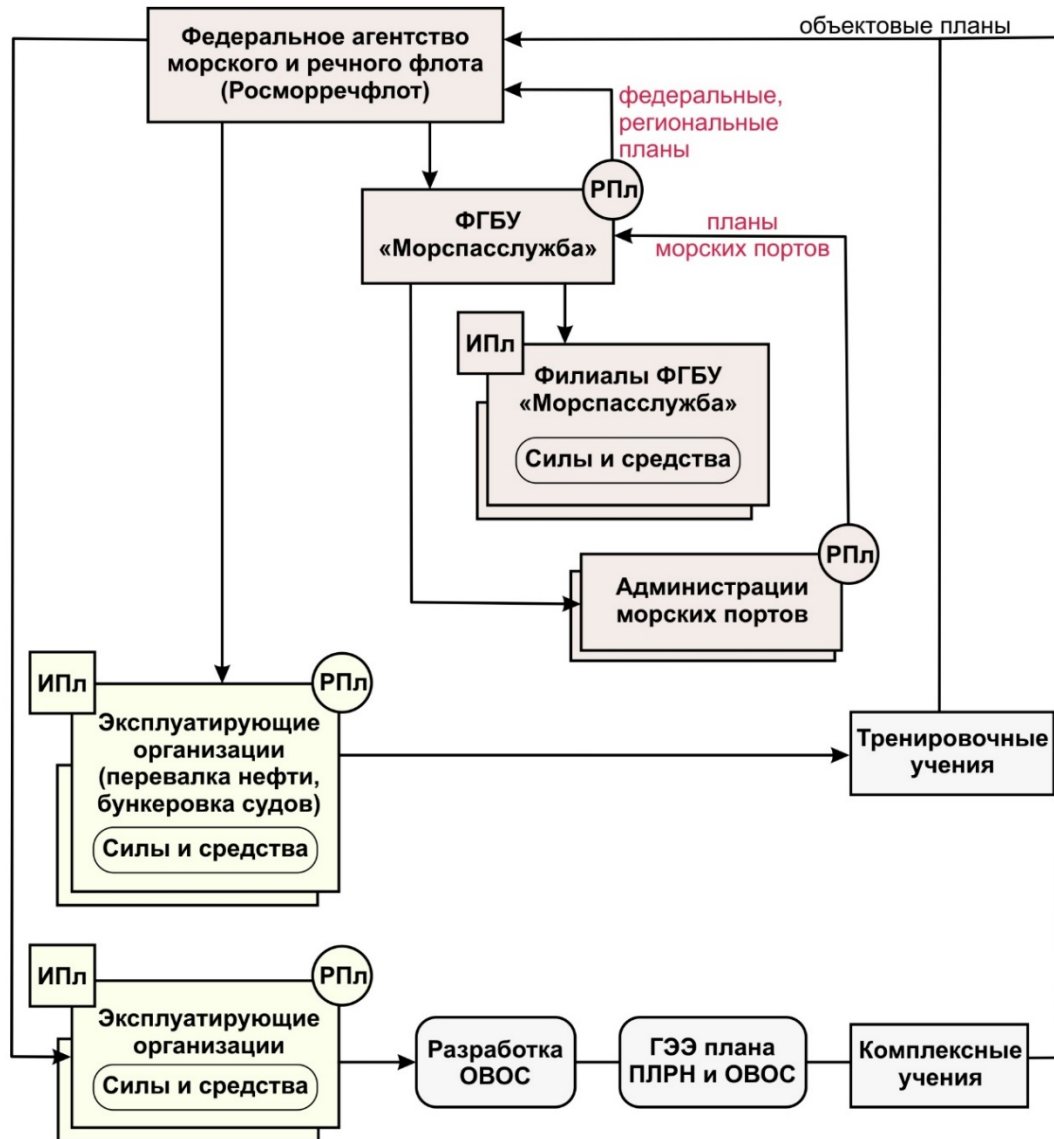
- *спасение жизни и сохранение здоровья людей,*
- **снижение размеров ущерба ОС и материальных потерь,**
- *локализацию зон ЧС,*
- *прекращение действия характерных для них опасных факторов.*

**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 ... 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».**



# Структура функциональной подсистемы ЛРН, ее задачи и мероприятия



## ЗАДАЧИ ФП (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 ФП (п. 21, часть):

### 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 в море. Международный опыт



[IPIECA, 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...».

[IPIECA, IOGP, 2019, с. 8]:

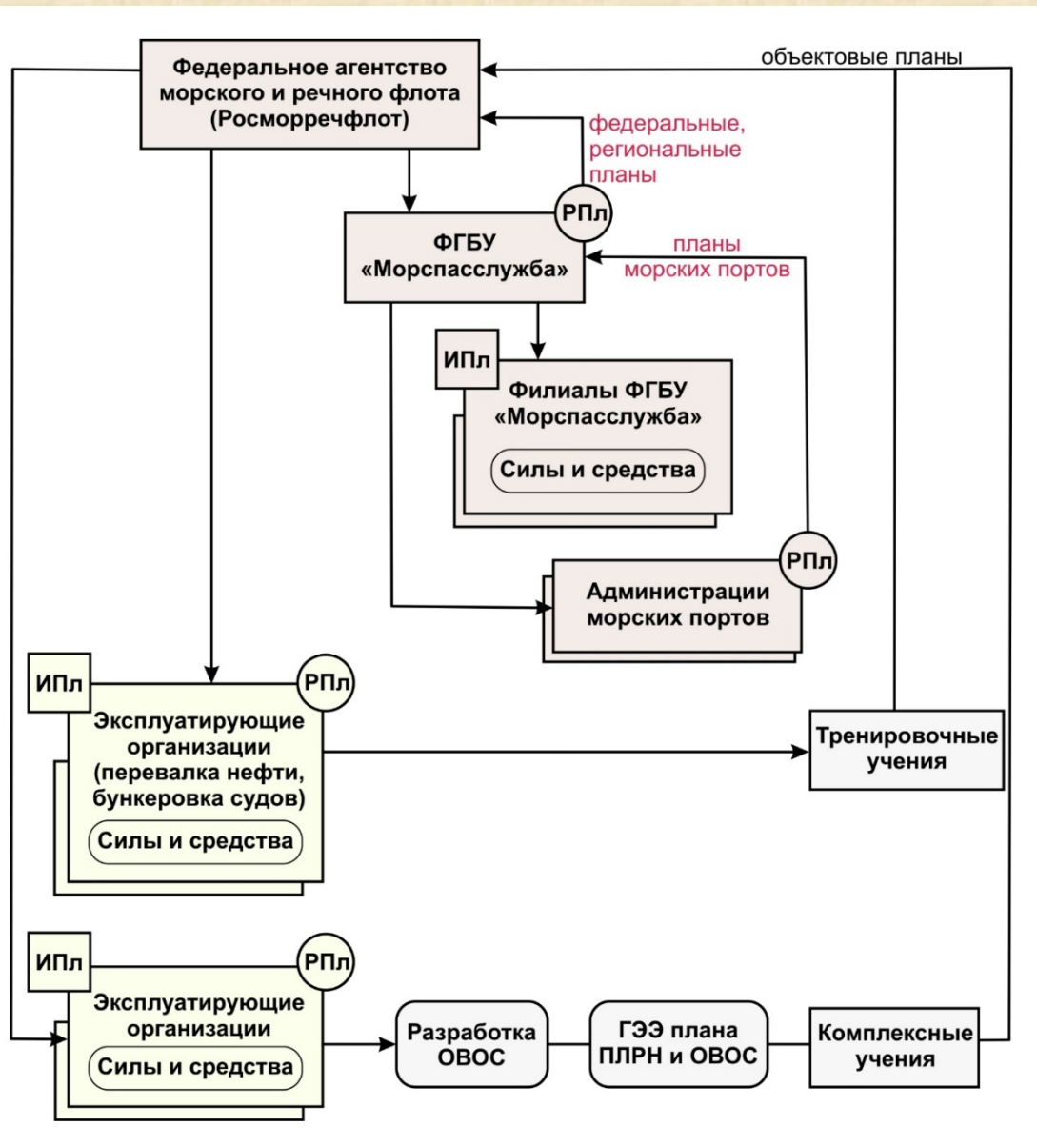
«Приоритеты при реагировании на нефтяные разливы неизбежно различаются в зависимости от конкретных обстоятельств разлива, однако, как правило, складываются в следующую иерархию:

- 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 ... основных сфер деловой активности ...».**

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

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

# Структура функциональной подсистемы ЛРН, ее задачи и мероприятия.



Планы ЛРН, согласно постановлению Правительства РФ N 2366, составляются только для эксплуатирующих организаций (ЭО)

РПл - разработка планов ПЛРН  
ИПл – использование планов ПЛРН

# Требования к планам предупреждения и ЛРН в России

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



## II. Требования к содержанию плана ПЛРН

3. План ПЛРН эксплуатирующей организации должен содержать:

- 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)

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

# Карты уязвимости – ключевой элемент планирования ПЛРН

СЕРИЯ  
ДОКЛАДОВ  
IPIECA  
2-й том

РУКОВОДСТВО ПО  
ПЛАНИРОВАНИЮ ДЕЙСТВИЙ  
В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ  
СИТУАЦИЯХ ПРИ РАЗЛИВАХ  
НЕФТИ НА ВОДЕ

2-е издание, март 2000 г.

«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».

СЕРИЯ  
ДОКЛАДОВ  
IPIECA  
1-й том

СОСТАВЛЕНИЕ КАРТ  
ЭКОЛОГИЧЕСКИ УЯЗВИМЫХ  
ЗОН ПРИ ЛИКВИДАЦИИ  
РАЗЛИВОВ НЕФТИ

нефтяной промышленности по

IPIECA IAO ICP

Создание карт  
чувствительности  
для ликвидации  
разлива нефти

Практические рекомендации для персонала,  
отвечающего за управление и ликвидацию  
чрезвычайных ситуаций



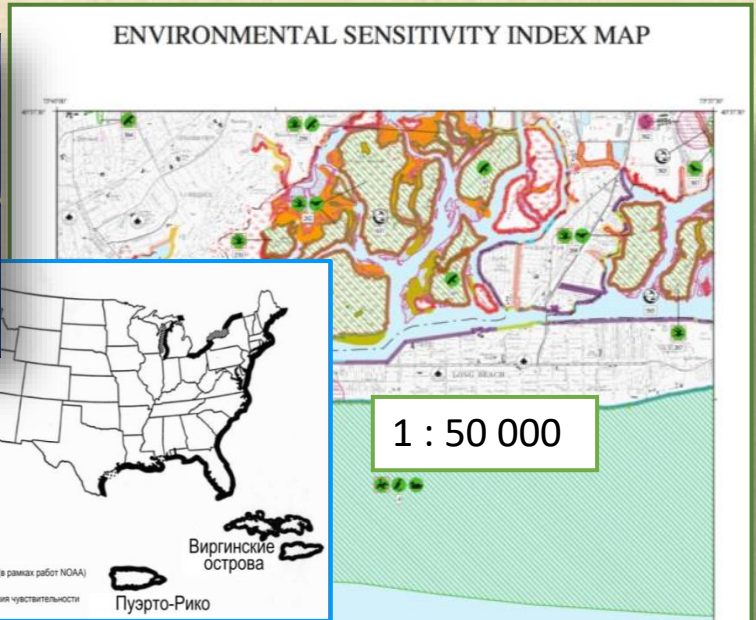
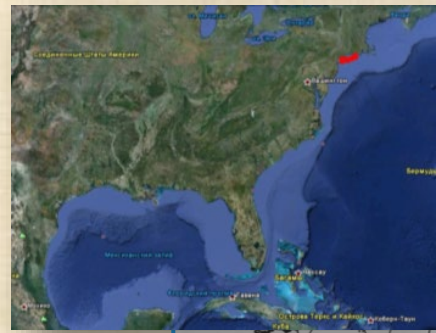
Руководство по планированию действий  
в чрезвычайных ситуациях при разливах  
нефти на воде (IPIECA, 2000, с. 15).

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

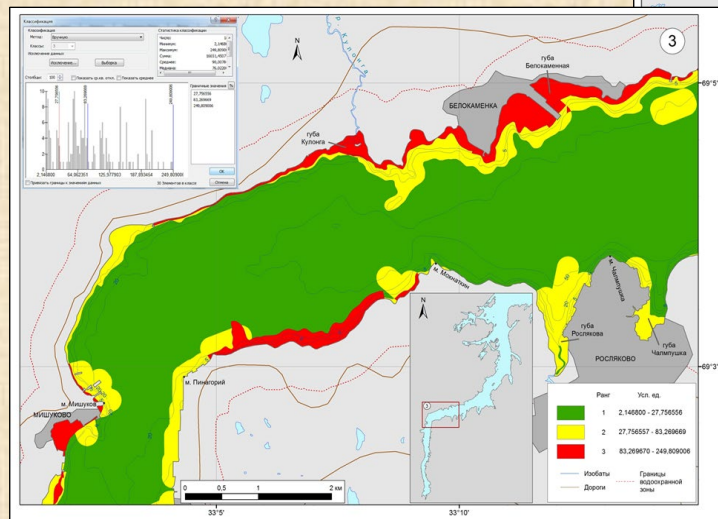
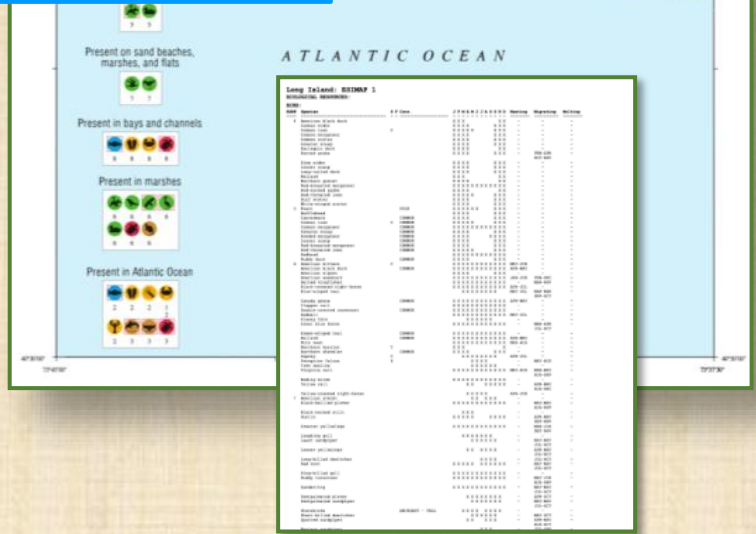
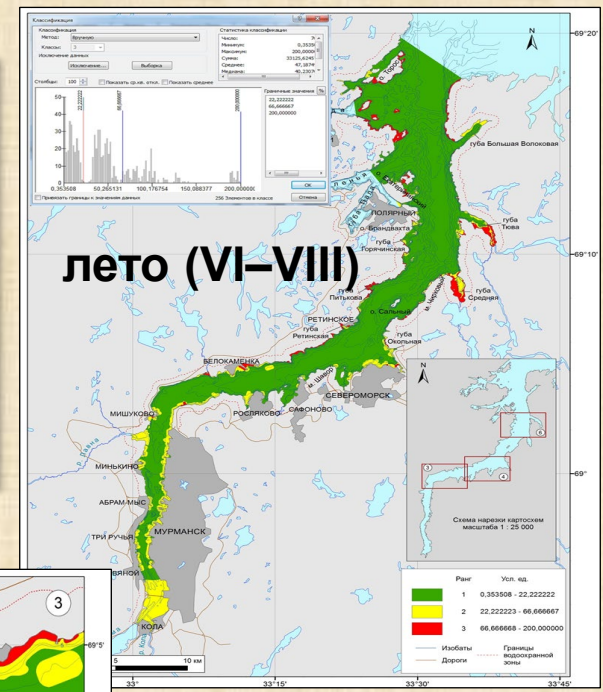
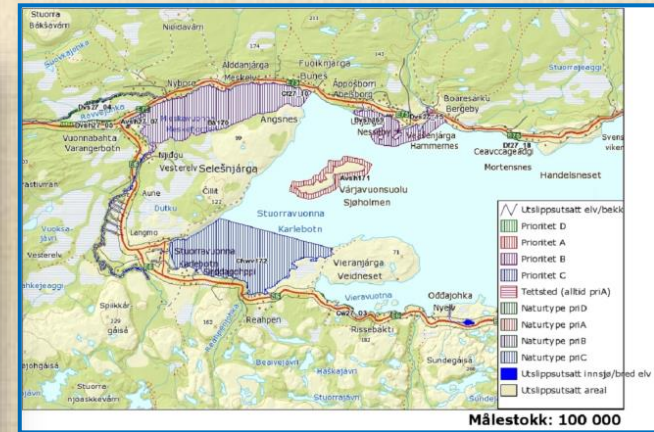
# Примеры карт чувствительности береговой линии (ESI) и уязвимости прибрежно-морских зон



США



Норвегия



Россия

КОЛЬСКИЙ ЗАЛИВ И НЕФТЬ  
ВИДА. КАРТЫ УЯЗВИМОСТИ, ЗАГРЯЗНЕНИЕ

КОЛЬСКИЙ ЗАЛИВ И НЕФТЬ  
КАРТЫ УЯЗВИМОСТИ, ЗАГРЯЗНЕНИЕ

# **Основные выводы по краткому анализу приказа Минтранса РФ N 157 и постановления Правительства РФ N 2366**



**В документах, организующих функциональную подсистему ЛРН, не учтены требования (принципы) ряда федеральных законов, стратегий и мировой опыт.**

**Для функциональной подсистемы, а также для планов предупреждения и ЛРН:**

- НЕ ОПРЕДЕЛЕНА ЧЕТКО ЦЕЛЬ ДЕЙСТВИЙ предупреждения и ЛРН;**
- Отсутствуют требования к планам ЛРН отдельных уровней: федеральному, региональным планам, к планам морских портов;**
- фактически НЕТ ТРЕБОВАНИЯ ПО СНИЖЕНИЮ УЩЕРБА от разлива нефти и от самой операции по ЛРН, нет ориентации ликвидаторов на такие действия;**
- НЕ ЯСНЫ ТРЕБОВАНИЯ К ЗОНАМ ВОЗДЕЙСТВИЯ разлива нефти и как их определять, то есть к зонам действия ликвидаторов;**
- в документах НЕ ПРЕДУСМОТРЕНЫ мероприятия ПО РЕАБИЛИТАЦИИ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ И ТЕРРИТОРИЙ, загрязненных нефтью;**
- НЕТ ТРЕБОВАНИЙ О НАЛИЧИИ В ПЛАНАХ ЛРН МНОГИХ ИНФОРМАЦИОННЫХ МАТЕРИАЛОВ, в том числе карт уязвимости / чувствительности.**



**ОБЩИЙ ВЫВОД ПО КРАТКОМУ АНАЛИЗУ НПА -  
приказа Минтранса РФ N 157 и постановления Правительства РФ N 2366**



**С УЧЕТОМ результатов применения  
регуляторной гильотины к нормативным  
правовым документам по ЛРН,  
а также учитывая огромное количество  
пробелов и некорректностей в этих  
документах,  
ГОВОРИТЬ О КОРРЕКТНОЙ (ПОЛНОЦЕННОЙ)  
ДЕЙСТВУЮЩЕЙ В РОССИИ  
ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ПОДСИСТЕМЕ ЛРН В  
МОРЕ ВРЯД ЛИ ВОЗМОЖНО.**



**СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ !!!**

