

О допустимой зоне ответственности аварийно-спасательных формирований

ISSN 1996-8493

© Технологии гражданской безопасности, том 17, 2020, No 2 (64)

С.Г. Барсегян, П.А. Монахов

Аннотация

Safety in emergencies

Проанализированы проблемы обоснования зон ответственности аварийно-спасательных формирований, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Отмечены недостатки в регулировании вопросов по установлению этих зон. Проанализированы законодательство и правоприменительная практика по их устранению. Сформулированы предложения о допустимой зоне ответственности, обеспечивающей применение аварийно-спасательных формирований при обслуживании опасных объектов.

Ключевые слова: аварийно-спасательное формирование; эксплуатирующие организации; зона ответственности; регулирование; чрезвычайная ситуация; аварийно-спасательные работы; обслуживание опасных объектов; нефть; разливы нефти.

About the Acceptable Emergency Rescue Unit's Area of Responsibility

ISSN 1996-8493

© Civil Security Technology, 2020

S. Barsegyan, P. Monakhov

Abstract

The problems of substantiating the areas of responsibility of emergency rescue units intended for the prevention and liquidation of emergency situations are analyzed. Shortcomings in the regulation of issues related to the establishment of these zones were noted. Legislation and law enforcement practice on their elimination are analyzed. Proposals are formulated on the permissible area of responsibility that ensures the use of emergency rescue units in the maintenance of dangerous objects.

Key words: rescue formation; operating organizations; area of responsibility; regulation; emergency situation; rescue operations; maintenance of dangerous objects; oil; oil spills.

13.04.2020

При заключении договоров на аварийно-спасательное обслуживание между организациями, эксплуатирующими опасные объекты (далее — эксплуатирующие организации), и организациями, создавшими в своем составе профессиональные аварийно-спасательные формирования (далее — ПАСФ), еще не редки случаи, когда аварийно-спасательные услуги предлагают недобросовестные ПАСФ, не обеспеченные необходимыми силами и средствами либо не обладающие возможностями к оперативному реагированию и выполнению аварийно-спасательных работ на удаленных объектах. В связи с этим возникает необходимость защитить рынок аварийно-спасательных услуг от недобросовестных поставщиков. В качестве варианта защиты от недобросовестных поставщиков авторами предлагается использовать метод оценки допустимой зоны ответственности аварийно-спасательных формирований (АСФ), следуя которому можно установить признаки их недобросовестности.

Зона ответственности является одной из важнейших характеристик АСФ, в том числе предназначенных для ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (далее — АСФ(Н)). Это понятие присуще как собственным АСФ, создаваемым эксплуатирующими организациями, так и привлекаемым ими в случае необходимости АСФ.

Понятие «зона ответственности аварийно-спасательной службы (формирования)» законодательством Российской Федерации не установлено. Необходимость установления такого понятия имеет юридическое значение, поскольку его наличие может способствовать регулированию отношений между заказчиками (эксплуатирующими организациями) и поставщиками аварийно-спасательных услуг (ПАСФ) при организации торгов, заключении соответствующих договоров, разграничении обязанностей и ответственности сторон при возникновении ЧС.

В области ЧС применяется ряд сходных с понятием «зона ответственности АСФ» понятий:

зона чрезвычайной ситуации — территория или акватория, на которой сложилась ЧС (ст. 1 ФЗ № 68-ФЗ); зона загрязнения нефтью — площадь, где присутствует нефть (по ГОСТ Р 53389-2009);

зона ответственности, зона аварии, зона экологического кризиса [4] и другие.

Смысловое содержание понятия «зона ответственности АСФ» можно установить, анализируя законодательство, регулирующее вопросы создания и деятельности АСФ. Так, в соответствии с ст. 6 ФЗ-151, одной из основных задач, возлагаемых на аварийно-спасательные службы (формирования), является обслуживание объектов и территорий. Поэтому понятие зона ответственности АСФ корреспондируется с деятельностью по обслуживанию объектов и территорий. Соответствующее разъяснение дано МЧС России (письмо от 10.03.2016 № 43-1135-18), согласно которому под «зоной ответственности АСФ, АСФ следует понимать обслуживаемые этой АСФ (этим АСФ) территории и/ или объекты». В рекомендациях МЧС России по оформлению паспорта аттестованного АСФ (форма паспорта рекомендована приказом МЧС России от 12 марта 2018 г. № 99) под «зоной ответственности» понимается «зона действия, в пределах которой предусмотрено применение данной АСФ(АСФ)».

Учитывая специфику деятельности АСФ, к зоне ответственности АСФ можно относить места (объекты, территория, морская акватория) осуществления деятельности АСФ, в том числе несения им аварийно-спасательной готовности, ведения аварийно-спасательных и других неотложных работ (АСДНР), а также работ по предупреждению чрезвычайных ситуаций (ЧС) и ликвидации их последствий.

Понятия «места осуществления деятельности», «обслуживаемые объекты и территории» и «зона действия» могут указывать на сложившуюся зону ответственности действующих АСФ, но при этом не отвечают на вопросы: как определить *допустимую зону ответственности* вновь создаваемых АСФ, проходящих первичную аттестацию на право ведения аварийно-спасательных работ (АСР), а также для действующих АСФ, проходящих периодическую (внеочередную) аттестацию, на предстоящий межаттестационный период (площадь, радиус действий, протяженность границ, взаимное географическое расположение формирования и обслуживаемых объектов и другие); кто полномочен устанавливать параметры зоны (организация, создавшая АСФ; эксплуатирующая организация, привлекающая АСФ; к обслуживанию ее объектов; аттестационные органы; иные полномочные органы). Правильно установленные параметры зоны ответственности обеспечивают возможность АСФ эффективно обслуживать те или иные объекты и территории и гармонизируют отношения на рынке аварийно-спасательных услуг.

Допустимая зона ответственности АСФ представляет собой зону эффективной деятельности АСФ, в пределах которой это формирование обеспечивает соблюдение требований постоянной готовности к реагированию на ЧС и ведению АСДНР на обслуживаемых объектах и территориях. Эффективная деятельность АСФ в рамках установленной зоны ответственности возможна при:

наличии у АСФ достаточных сил и средств, необходимых для ликвидации ЧС в соответствии с расчетными показателями документов предварительного планирования предупреждения и ликвидации ЧС на обслуживаемых объектах и территориях;

несении АСФ постоянной готовности (круглосуточного дежурства);

наличии у АСФ обособленных, территориально удаленных структурных подразделений, способных самостоятельно нести готовность и выполнять АСР;

таком расположении обслуживаемых объектов от мест дислокации сил и средств АСФ, когда возможен оперативный доступ к ним, обеспечивающий срочное выполнение АСР;

наличии у АСФ оперативного транспорта (автомобильного, в том числе внедорожного, морского, речного, воздушного) для доставки в зону ЧС сил и средств в режиме оперативного реагирования;

наличии у АСФ сил взаимодействия, в том числе НАСФ на обслуживаемых объектах, обеспечивающих возможность осуществления оперативных действий сразу после наступления аварии и последующего наращивания сил и средств.

Надлежащему выбору допустимой зоны ответственности АСФ способствует соблюдение содержащихся в законодательстве ограничений:

зона ответственности АСФ должна соответствовать возможностям АСФ по несению «постоянной готовности к оперативному реагированию на ЧС и проведению работ по их ликвидации» (ст. 3 ФЗ-151) на обслуживаемых объектах и территории;

в зону ответственности АСФ могут входить только объекты и территория, на которых гарантировано соблюдение «принципа оправданного риска и обеспечения безопасности при проведении АСДНР» (ст. 3 ФЗ-151);

зона ответственности АСФ должна устанавливаться «с учетом возможности проведения АСДНР в зоне ЧС в течение не менее 3 суток» (п. 14 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794);

в зону ответственности АСФ могут входить только объекты и территория (морские акватории), для выполнения АСР на которых АСФ располагает необходимым количеством сил и средств — укомплектовано личным составом и оснащено АСС (п. 12 Положения об аттестации, утв. постановлением Правительства РФ от 22.12.2011 № 1091);

в зону ответственности АСФ могут входить только объекты и территория (участки моря), для ликвидации ЧС на которых требуется проведение видов АСР, на которые данное АСФ аттестовано (ст. 5, ст. 12 ФЗ-151);

в зону ответственности АСФ(Н), действующих на территории, могут входить только объекты и территория, на которых у АСФ(Н) имеется возможность обеспечить время локализации разлива: *не более 4 часов* — при разливе в акватории; *не более 6 часов* — при разливе на почве с момента обнаружения разлива нефти и нефтепродуктов или с момента поступления информации о разливе (п. 7 Правил организации ЛРН);

зона ответственности АСФ(Н), действующих в море, ограничена по протяженности классами привлекаемых судов — морские АСФ(Н) не имеют права работать в недоступных зонах, в том числе в ледовых условиях, если для этого отсутствуют необходимые технические возможности, либо имеется явная угроза жизни и здоровью людей, безопасности мореплавания.

Согласно позиции МАК, зона ответственности АСФ, предназначенного для ведения газоспасательных работ, может включать опасные производственные объекты, на которых имеется возможность прибытия к ним за *5 минут* с момента поступления дежурному формированию сигнала об аварии (Методические рекомендации по проведению аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований на право ведения газоспасательных работ, утв. МАК 5.06.2012, протокол № 2).

Согласно позиции Генпрокуратуры зона ответственности профессиональных АСФ не должна превышать 150 км от места расположения сил и средств АСФ

до обслуживаемых объектов (письмо от 02.07.2016 № 74/2-27-2016).

Из изложенного следует, что допустимая зона ответственности АСФ:

может быть территориально ограничена;

связана с временем реагирования и возможностями АСФ в приемлемые сроки локализовать и ликвидировать ЧС на обслуживаемых объектах и территориях;

не содержит правовых ограничений осуществления АСФ деятельности по количеству одновременно обслуживаемых объектов.

Следует отметить, что территориальные ограничения индивидуальны для каждого АСФ, поэтому их нельзя устанавливать сразу для всех АСФ, также как неприемлемо на каждом опасном объекте размещать отдельное профессиональное АСФ.

В зону ответственности, где формирования привлекаются в качестве основных сил и средств (собственных и привлекаемых), могут входить:

объекты потенциальной опасности (ОПО), расположенные на сухопутной территории, внутренних водных объектах, морских акваториях (континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации);

объекты и территория, для обслуживания которых создано АСФ;

объекты и территория, для обслуживания которых заключены договор с профессиональным АСФ либо договор (соглашение) о взаимодействии.

Возможность осуществления деятельности АСФ в качестве дополнительных сил и средств вне заранее установленной зоны ответственности предусмотрена законодательством о РСЧС, в том числе п. 8 приказа Минтранса России от 30.05.2019 № 157. В зону ответственности, где формирования привлекаются в качестве дополнительных сил и средств (второго и последующих эшелонов реагирования), могут входить объекты и территории, определяемые в порядке, предусмотренном ст. 13, 14 ФЗ-151, в том числе: решением руководителя ликвидации ЧС; решением органов РСЧС по запросу эксплуатирующих организаций; на основе планов взаимодействия АСФ при ликвидации ЧС с другими силами и средствами.

При определении величины допустимой зоны ответственности конкретного АСФ необходимо также учитывать следующие факторы:

вероятность одновременного возникновения ЧС на двух и более обслуживаемых объектах;

географические и природные особенности обслуживаемой территории, в том числе: наличие социальной инфраструктуры, водных объектов, горных массивов, пахотных земель, лесистой территории, а также рельеф местности и погодные условия;

наличие экологически чувствительных зон и участков приоритетной защиты на обслуживаемой территории, береговой полосе;

доступность обслуживаемых объектов, в том числе состояние подъездных путей в различные времена года;

требования документов предварительного планирования организаций, эксплуатирующих ОПО, регламентов и договоров на обслуживание ОПО, в части времени реагирования и проведения аварийно-спасательных работ;

другие факторы.

Для установления обоснованной зоны ответственности АСФ необходимо наличие системы критериев, следуя которым можно однозначно установить ее допустимые значения (характеристики). В полном объеме указанные критерии пока практически не установлены. Наряду с вышеуказанными, предусмотренными законодательством ограничениями можно назвать следующие критерии, которым должна соответствовать зона ответственности АСФ:

для НАСФ зоной ответственности считается опасный производственный объект (объекты), на котором члены НАСФ имеют постоянное место работы в качестве технологического персонала;

для ПАСФ, создаваемых эксплуатирующими организациями для собственных нужд, зоной ответственности считаются объекты и территория, указанные в его учредительных документах;

для ПАСФ, привлекаемых по договорам, объектовая зона ответственности определяется на основании заключенных договоров с эксплуатирующими организациями;

для объектов, у которых имеется риск разлива нефти, зона возможного нефтяного загрязнения устанавливается планом ЛРН в пределах возможных границ разлива нефти (нефтепродуктов) по внешним контурам разлива, которые определяются по результатам оценки возможных сценариев (моделей) распространения нефтяного пятна; при этом объектовая зона загрязнения считается объектовой зоной ответственности обслуживающего этот объект АСФ(Н); в полную зону ответственности АСФ(Н) входят опасные объекты и окружающие их территории (акватории), границы которых соответствуют максимально возможным площадям загрязнения нефтью (нефтепродуктами), с учетом неблагоприятных гидрометеорологических условий, времени года, суток, рельефа, экологических и других особенностей местности;

при осуществлении деятельности по перевалке нефти и нефтепродуктов, бункеровке (заправке) судов с использованием судов-бункеровщиков допустимая зона ответственности АСФ(Н) зависит от результатов проведения тренировочных учений, проводимых эксплуатирующей организацией перед утверждением плана ЛРН (приказ Министерства транспорта РФ от 24 апреля 2018 г. № 161), с привлечением данного АСФ(Н); если результаты таких учений оказались отрицательными, то следует принимать необходимые меры, вплоть до смены обслуживающего ПАСФ.

В зависимости от особенностей обслуживаемых объектов зона ответственности АСФ должна отвечать следующим характеристикам:

при обслуживании только опасных объектов зона ответственности может быть дискретна, то есть в зону ответственности АСФ может входить не сплошная

территория, а только находящиеся на ней промышленные зоны (морская акватория, включая береговую линию) обслуживаемых объектов, на которые возможно распространение опасных факторов ЧС, и сами объекты;

в зону ответственности АСФ входят не только территория (акватория), на которой расположен опасный объект, но и смежная зона (наземная, подземная, надводная, подводная, воздушная), на которой возможно распространение опасных факторов ЧС;

наличие на обслуживаемой или смежной с ней территории объектов (хозяйственных, природных), на которые могут воздействовать опасные факторы ЧС, означает наличие у АСФ ответственности по защите указанных объектов;

при разливах нефти (нефтепродуктов) зона ответственности АСФ(Н) складывается из территорий (акваторий), повергнутых загрязнению нефтью в результате ее разлива с обслуживаемых им опасных объектов.

Одни и те же объекты и территории могут входить в зону ответственности нескольких АСФ, если:

объекты (территория) входят в зону ответственности нештатного и профессионального АСФ;

силы и средства одного АСФ не обеспечивают на обслуживаемом объекте или территории ликвидацию ЧС максимально возможного уровня;

один и тот же объект (территория) разграничен при ведении нескольких видов АСР для нескольких АСФ; силы и средства различных АСФ взаимодействуют с учетом возможных сценариев развития ЧС на различных этапах эшелонирования.

Зона ответственности АСС складывается из зон ответственности входящих в ее состав АСФ. Параметры (состав сил и средств, количество структурных подразделений АСФ, места их базирования и др.) зоны ответственности АСФ могут изменяться. При значительном их изменении зона ответственности АСФ

может расширяться или сужаться. Продолжительность действия установленной зоны ответственности для конкретного АСФ также ограничена и зависит от:

периода, на который действует свидетельство об аттестации АСФ, — не более трех лет;

срока окончания эксплуатации обслуживаемого объекта;

срока действия договора на обслуживание опасного объекта (для ПАСФ);

прекращения функционирования организации, создавшей или привлечшей АСФ, прекращения эксплуатации объекта или устранения опасности возникновения ЧС, для ликвидации которых предназначены указанные службы и формирования (ст. 19 ФЗ-151);

принятия решения о перемещении, перепрофилировании либо ликвидации АСФ, его структурных подразделений;

принятия решения органами контроля (надзора) о приостановке деятельности АСФ или эксплуатации обслуживаемого объекта при выявлении в ходе их проверки нарушений требований законодательства (ст. 12 ФЗ-151);

отзыва свидетельства об аттестации у АСФ;

завершения АСР, для выполнения которых АСФ привлечено органами РСЧС в качестве дополнительных сил и средств.

Организацией, создавшей АСФ, сведения о зоне ответственности указываются в:

планах мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на эксплуатируемых объектах;

планах (соглашениях) взаимодействия при ликвидации ЧС;

договорах на аварийно-спасательное обслуживание (несение готовности);

документах, представляемых в аттестационную комиссию для проведения аттестации АСФ: в карте (картах) зоны ответственности АСФ, Положении об АСФ, приказе о создании АСФ;

паспорте аттестованной АСС (АСФ).

На карту зоны ответственности АСФ наносятся сведения:

граница зоны ответственности;

место (места) дислокации формирования и его структурных подразделений;

места расположения обслуживаемых объектов и территорий;

маршруты движения к объектам ЧС сил и средств АСФ и расчетное время их прибытия с учетом используемого вида транспорта;

якорные места постановки бонов;

места приемки и складирования опасных отходов; места нахождения безопасных зон укрытия; другие сведения.

Оценка возможностей эффективной деятельности АСФ применительно к конкретным объектам и территориям, включаемым в его зону ответственности, может производиться:

организацией, создавшей АСФ, — при его создании и развитии;

аттестационной комиссией — при аттестации на право ведения АСР;

эксплуатирующими организациями — при заключении договоров на аварийно-спасательное обслуживание;

надзорными (контрольными) органами — при проведении мероприятий по контролю деятельности АСФ;

регистрационными органами — при регистрации аттестованных АСФ в соответствии с требованиями приказа МЧС России No 99;

органами РСЧС — при исполнении полномочий;

полномочными комиссиями — при проведении комплексных учений по отработке планов предупреждения и ликвидации ЧС (планов ЛРН).

В итоговых аттестационных документах, в том числе в свидетельстве об аттестации на право ведения АСР (форма свидетельства установлена приказом МЧС России от 17.09.2018 No 395 «Об утверждении формы и описания бланка свидетельства об аттестации на право ведения аварийно-спасательных работ»), наличие сведений о зоне ответственности АСФ не предусмотрено. Однако в соответствии с приказом от 12.03.2018 No 99 МЧС России достоверность приведенных в паспорте аттестованной АСФ(АСФ) сведений, в том числе о зоне ответственности, подлежит подтверждению аттестационной комиссией (подписью ее председателя и печатью комиссии) после проведения аттестации АСФ. Эту процедуру можно отменить, поскольку аттестационная комиссия, как правило, не располагает необходимыми сведениями для проведения обоснованной оценки зоны ответственности АСФ на предстоящие три года (срок действия аттестации) и не принимает каких-либо решений о зоне ответственности. Содержащиеся в аттестационных документах сведения о зоне ответственности можно считать обоснованными только на момент проведения аттестации. В последующем, при изменении параметров зоны ответственности, указанные сведения устаревают и не могут использоваться для регулирования каких-либо отношений с участием АСФ, в том числе для заключения договоров на обслуживание объектов и территорий.

Выводы

Зона ответственности АСФ должна устанавливаться аттестационной комиссией, в которой АСФ проходит аттестацию на право ведения АСР.

Установленная для АСФ зона ответственности должна быть неизменной весь межаттестационный период (три года).

С учетом произошедших в межаттестационный период изменений следует дать право АСФ самостоятельно «исправлять» свой паспорт АСФ о зоне ответственности, одновременно усилить их ответственность за предоставление заинтересованным органам и организациям недостоверных сведений.

При заключении договора на обслуживание эксплуатирующая организация, неся риски заключения договора, обязана озаботиться установлением возможности привлекаемого АСФ осуществлять эффективную деятельность в зоне ответственности, в которой расположены ее опасные объекты. Другие заинтересованные стороны вряд ли на регулярной основе способны эффективно проводить такие проверки.

Проведение эксплуатирующими организациями заблаговременной преддоговорной проверки АСФ для определения соответствия предлагаемым выше критериям и ограничениям необходимо сделать обязательной процедурой. Обнаруженные по результатам проверки несоответствия по тем или иным параметрам зоны ответственности АСФ могут служить основанием для отказа от заключения с претендентом договора на аварийно-спасательное обслуживание.

Литература

1. Монахов П. А. Управление чрезвычайными ситуациями в топливно-энергетическом комплексе. 2-е изд., перераб. и доп. Брянск: 000 «Новый проект», 2017. 714 с.: ил.

2. Монахов П.А. Борьба с аварийной нефтью. Брянск: 000 «Новый проект», 2020. 300 с.: ил. (в печати).

3. Воробьев Ю. Л., Акимов В. А., Соколов Ю. Н. Предупреждение и ликвидация аварийных разливов нефти и нефтепродуктов». М.: Ин-октаво, 2005. 368 с.

4. Гражданская защита: Энциклопедия в 4-х т. Т. I (А-И) Изд. 3-е, перераб. и доп. / Под общ. ред. В. А. Пучкова / МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. 666 с.: ил.

5. Короткин Г.А., Монахов П.А. Аварийные разливы нефти на суше и в море. Сходства и отличия // Технологии гражданской безопасности. 2019. Т. 16. No 4 (62). С. 42-48.
6. Монахов П. А. Рекомендации для законодательного урегулирования некоторых вопросов создания, аттестации и деятельности аварийно-спасательных служб // Технологии гражданской безопасности. 2018. Т. 15. No 2 (56). С. 52-57.

Сведения об авторах

Барсегян Сурен Григорьевич: к. ф. н., доц., Учебный центр АО «ЦАСЭО», директор; Отраслевая комиссия Минэнерго России по аттестации аварийно-спасательных служб (формирований) и спасателей топливно- энергетического комплекса (ОАК ТЭК 16/2-1), член комиссии.

115088, Москва, ул. Угрешская, 2, стр. 25. e-mail: barsegyan@ecospas.ru

Монахов Петр Александрович: к. э. н., доц., Национальная ассоциация спасательных и экологических организаций (НАСЭО), вице-президент; Отраслевая комиссия Минэнерго России по аттестации аварийно-спасательных служб (формирований) и спасателей топливно-энергетического комплекса (ОАК ТЭК 16/2-1), эксперт.

115088, Москва, ул. Угрешская, 2, стр. 25.
e-mail: info@naseo.net; voak.tek@mail.ru

Information about the authors

Barseghyan Suren G.: Candidate of Physical Sciences, Associate Professor, Training Center of JSC "CASEO", Director; Russian Ministry of Energy Industry Commission for certification of rescue services (units) and rescuers Energy, Commission Member.

2, p. 25 Ugreshskaya, Moscow, 115088, Russia. e-mail: barsegyan@ecospas.ru

Monakhov, Peter A.: Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, National Association Rescue and Environmental Organizations (NAREO), Vice President; Russian Ministry of Energy Industry Commission for certification of rescue services (units) and rescuers Energy, Expert.

2, p. 25 Ugreshskaya, Moscow, 115088, Russia. e-mail: info@naseo.net; voak.tek@mail.ru