

IV ВСЕРОССИЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

**ПОЖАРОВЗРЫВОБЕЗОПАСНОСТЬ
И ЗАЩИТА ОТ ЧС
ОБЪЕКТОВ ТЭК**

18 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА • МОСКВА

**РЕКОМЕНДАЦИИ
(ПРОЕКТ)**

IV ВСЕРОССИЙСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

**«ПОЖАРОВЗРЫВОБЕЗОПАСНОСТЬ
И ЗАЩИТА ОТ ЧС ОБЪЕКТОВ ТЭК»**

18 февраля 2016 года

г. Москва

РЕКОМЕНДАЦИИ
IV ВСЕРОССИЙСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
«ПОЖАРОВЗРЫВОБЕЗОПАСНОСТЬ
И ЗАЩИТА ОТ ЧС ОБЪЕКТОВ ТЭК»

Пожары и ЧС на объектах ТЭК как фактор дестабилизации

Участники Конференции отмечают, что в последние годы в сфере пожарной безопасности и защиты от ЧС в целом и на объектах ТЭК в частности произошли позитивные изменения. В Российской Федерации наблюдается постепенное сокращение количества пожаров и числа погибших людей. Внедряются более современные технологии, системы и оборудование предотвращения и ликвидации пожаров и последствий ЧС, идет процесс совершенствования аварийно-спасательных, газоспасательных, противофонтанных и противопожарных формирований и подразделений.

Несмотря на это, по данным Национального союза страховщиков ответственности на объектах ТЭК, к сожалению, продолжают иметь место факты чрезвычайных ситуаций и пожаров. Вот лишь некоторые, которые ярко иллюстрируют их влияние не только на работу самих предприятий ТЭК, но и на состояние нефтепродуктообеспечения, на колебания цен на нефтепродукты и социально-экономическую ситуацию целых регионов.

Так, на территории Рязанской НПК «Роснефти» в районе эстакады слива-налива нефтепродуктов загорелись нескольких цистерн. Обошлось без жертв и пострадавших, сам завод по техническим требованиям был на некоторое время переведен в режим циркуляции. ОАО «Роснефть» сразу же заявило, что гарантирует поставки топлива из собственного резерва, а Минэнерго назвало ситуацию не критичной, хотя пожар тушили всю ночь.

Достаточно крупным был пожар на заводе ПАО «Лукойл» - «Ставролен», который является вторым по величине в России производителем полиэтилена низкого давления и одним из крупнейших производителей полипропилена. Авария произошла 26 февраля, однако пожар был полностью ликвидирован 1 марта, поскольку возгорание подобного типа в соответствии с технологией тушится поэтапно в течение нескольких дней. Жертв удалось избежать, но травмы различной тяжести получили сразу 18 человек. Производство на «Ставролене» было временно приостановлено. Реакции рынка не пришлось долго ждать – в течение нескольких дней цены на полимеры пошли вверх.

Также имел место пожар на заводе бензинов ТАИФ-НК (холдинг ТАИФ), в результате которого предприятие было вынуждено приостановить производство топлива. На Куйбышевском НПЗ («Роснефть») горела ЭЛОУ-АВТ 3,5, ее быстро потушили, и

производственный процесс не останавливался. Эти два инцидента произошли, к счастью, без жертв и пострадавших.

Взрыв и пожар случились на ОАО «Омский каучук» (ЗАО «ГК «Титан»), на долю которого приходится около 22% российского рынка фенола. По данным МЧС, в результате аварии на «Омском каучуке» есть пострадавшие. Завод был вынужден временно приостановить производство фенола и ацетона.

Участники рынка и соответствующие министерства и ведомства традиционно называют одной из основных причин аварий на российских предприятиях ТЭК неудовлетворительное техническое состояние оборудования, вызванное наряду со старением основных производственных фондов еще и серьезными ошибками и недочетами на стадии проектирования, строительства и монтажа. Еще одной распространенной причиной аварий называют человеческий фактор (нарушение правил эксплуатации оборудования, некомпетентное выполнение работ подрядчиками).

Государственная политика, техническое регулирование. Государственный надзор

По мнению участников Конференции, существующее положение дел во многом объясняется недостатками в государственной политике, техническом и нормативном правовом регулировании вопросов обеспечения пожаровзрывобезопасности и защиты от ЧС как проектируемых, строящихся (реконструируемых), так и эксплуатируемых объектов ТЭК.

В частности, весьма отрицательное влияние на качество разрабатываемых и реализуемых мер обеспечения пожарной безопасности на стадии проектирования и возведения объектов ТЭК оказывает имеющая место **несогласованность** деятельности различных министерств и ведомств (Минстроя России, МЧС России, Ростехнадзора) и положений разрабатываемых ими нормативно-технических документов в строительной сфере (сводов правил и национальных стандартов, федеральных норм и правил промышленной безопасности и др.).

В качестве примера такой несогласованности участники Конференции привели недавно разработанный и введенный в действие Приказом МЧС России от 17 июня 2015 года № 302 **Свод правил СП 231.1311500.2015 «Обустройство нефтяных и газовых месторождений Требования пожарной безопасности»**. Документ содержит положения, регламентация которых выходит за пределы компетенции МЧС России и не вписывается в существующий технологический процесс, а потому в существующем виде исполнить практически не представляется возможным, он нуждается в серьезной переработке и корректировке.

И еще один важный нюанс. Согласно п. 4 ст. 18 закона № 384-ФЗ при выборе проектных решений уровень защиты должен быть принят в соответствии с уровнем ответственности защищаемых зданий или сооружений. Однако это в ряде документов не нашло отражения.

К примеру, действующие сегодня положения Приложения А к СП 5.13130.2009 «Установки пожарной сигнализации и пожаротушения автоматические» при определении уровня защиты установками автоматической пожарной сигнализации или автоматического пожаротушения практически никак не учитывают классификацию защищаемого объекта по п. 7 ст. 4 закона № 384-ФЗ. Такого дифференциального подхода в концепции документа нет в принципе. Фактически положения действующей редакции СП 5.13130 можно признать противоречащими требованиям Федерального закона. А внесение изменений или принятие новой редакции СП 5.13130 неоправданно затянулось уже на три года.

Кстати, к действующей редакции СП 5.13130 некоторыми участниками Конференции было подано в общей сложности более 140 предложений, значительная часть из которых была основана именно на разделении минимально необходимых требований в зависимости от уровня ответственности объекта.

Участники Конференции также отметили, что Приказ Минрегиона РФ № 36 от 01.04.2008 «О Порядке разработки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства» не соответствует требованиям технических регламентов в области безопасности зданий и сооружений и пожарной безопасности, морально устарел и требует переработки.

А потому участники Конференции признали назревшим вопрос разработки и утверждения на уровне Правительства РФ таких организационных и правовых основ системы нормативных документов в строительстве, которые исключали бы практику узковедомственной разработки и введения в действие плохо согласующихся и даже противоречащих друг другу нормативных правовых актов. Требуется единый порядок разработки, утверждения и применения нормативных документов, предполагающий участие представителей всех заинтересованных министерств и ведомств, проектного сообщества и других специалистов в области безопасности и противопожарной защиты. Законодательно должно быть закреплено за Минстроем России право по ведению **перечня нормативно-технических документов добровольного применения в области строительства.**

В этой связи заслуживает внимания, одобрения и всяческой поддержки инициатива Минстроя России по разработке изменений и дополнений в целый ряд законодательных актов о техническом регулировании, в том числе в Технический регламент о безопасности зданий и сооружений, в Технический регламент о требованиях пожарной безопасности, в законодательство о пожарной безопасности и ряд других. Этими законодательными инициативами, в частности, предусмотрены обязательные для применения и исполнения **строительные нормы**, утверждаемые Минстроем России. При этом строительные нормы должны в обязательном порядке пройти согласование другими

заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и оценку регулирующего воздействия.

Участники Конференции также отметили, что существующая система закупок, а также обязательная сертификация в области пожарной безопасности далеко не всегда являются надежным инструментом защиты от некачественной пожарно-технической продукции и недобросовестной конкуренции. Ярким примером является беспрепятственное применение средств огнезащиты на объектах ТЭК без прохождения обязательной сертификации применительно к условиям углеводородного горения, так как это требование не закреплено в нормативных правовых актах.

Проектировщики, представители госэкспертизы и заказчики вынуждены ориентироваться лишь на наличие (отсутствие) добровольной сертификации, результаты которой также вызывают большие сомнения (на сегодня отсутствуют соответствующие методики подобных испытаний и испытательные базы).

В последние годы широкое распространение получила практика производства, хранения и транспортировки сжиженных углеводородных (СУГ) и сжиженных природных (СПГ) газов. Строятся новые мощности, расширяется парк газозовов. Однако при этом не найдено решение проблемы локализации и ликвидации последствий аварийного разлива и пожаров СУГ и СПГ, соответствующие испытания не проводились, меры не определены. МЧС России был подготовлен проект свода правил СП, который прошел необходимые процедуры и согласования, но пока еще не утвержден и не введен в действие. Однако, как показал анализ, данный проект СП далек от реальной действительности, он сформирован на устаревших представлениях о пожарной опасности и механизме ликвидации пожаров на объектах с СУГ и СПГ и не дает ответов на возникающие вопросы.

Общеизвестно, что объекты ТЭК, как правило, относятся к промышленным объектам повышенной опасности. Вопросами государственного надзора (контроля) безопасности на них занимаются одновременно МЧС России и Ростехнадзор, иногда дублируя и подменяя друг друга. Это, в свою очередь, приводит не только к дополнительной административной нагрузке на предприятия, но и вносит неразбериху, порождает элементы безответственности. При этом если в системе организации надзорной деятельности Ростехнадзора все большее развитие получает риск-ориентированный подход, учитывающий реальный уровень опасности поднадзорных предприятий, то в системе МЧС России это еще не получило широкого и методически подкрепленного развития. Крайне медленно внедряются механизмы воздействия на риски возникновения пожаров, аварий и ЧС посредством страхования ответственности.

Предусмотренный ФЗ-225 «Об обязательном страховании ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» понижающий коэффициент, учитывающий уровень безопасности, в том числе и пожарной,

фактически не работает, а используется исключительно в целях демпинга и конкурентной борьбы страховщиков.

Аварийно-спасательные формирования и пожарно-спасательные подразделения. Добровольная пожарная охрана

Федеральным законом от 30 декабря 2015 года № 448-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения пожарной безопасности, подготовки населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций» кроме прочих изменений введены понятия «пожарно-спасательный гарнизон» и «пожарно-спасательные подразделения» (вместо пожарных частей и отрядов).

В соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» деятельность по тушению пожаров подлежит лицензированию, а в соответствии с Федеральным законом от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» все аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования подлежат аттестации. В этой связи возникает вполне резонный вопрос относительно целесообразности сохранения в законодательстве одинаковых по сути форм предварительного государственного контроля в виде аттестации пожарно-спасательных подразделений в качестве аварийно-спасательных формирований и лицензирования их же деятельности по тушению пожаров.

Важным элементом в составе сил и средств пожарно-спасательных гарнизонов является **добровольная пожарная охрана**. В 2016 году исполняется ровно пять лет с момента принятия ФЗ-100 от 6 мая 2011 года «О добровольной пожарной охране». Анализируя сложившуюся практику, многие эксперты приходят к неутешительному выводу о том, что сама концепция и положения указанного ФЗ не в полном объеме отвечают реальным потребностям, сама идея и целесообразность создания ДПО поставлены под сомнение. Отмечено, что требование закона, согласно которому организация добровольной пожарной команды (ДПК) или добровольной пожарной дружины (ДПД) на предприятии возможна только посредством создания общественного учреждения (НКО), выглядит алогичным. Ведь работники находятся на предприятии в трудовых отношениях с работодателем, а отношения между ними регламентируются трудовым законодательством. Да и если предположить, что ДПК (ДПД) создана в форме общественного учреждения, то это неминуемо оборачивается рядом сложностей по оказанию материальной и иной поддержки добровольцам, что можно делать исключительно за счет чистой прибыли.

Учитывая актуальность и значимость рассматриваемых в рамках Конференции вопросов совершенствования деятельности в сфере пожаровзрывобезопасности и защиты от ЧС объектов ТЭК,

Конференция решила:

1. Признать целесообразным и просить Правительство Российской Федерации создать в Российской Федерации систему организационных и правовых основ обеспечения взаимной согласованности разрабатываемых нормативно-технических документов (сводов правил, федеральных норм и правил, национальных стандартов и др.) с участием представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (МЧС России, Минстроя России, Ростехнадзора), а также проектного, строительного-монтажного сообщества и сферы пожарной безопасности.

2. Одобрить и поддержать инициативы Министра России в части взаимной увязки технических регламентов в области безопасности зданий и сооружений и пожарной безопасности, законодательного закрепления в Российской Федерации обязательных для применения и исполнения строительных норм, а также формирования единого перечня нормативно-технических документов добровольного применения в области строительства.

3. Просить Минстрой России изучить практику и определиться с целесообразностью в дальнейшем в разработке и согласовании специальных технических условий (СТУ), содержащих технические требования на проектирование и строительство объектов в части обеспечения пожарной безопасности однотипных объектов, при необходимости рассмотреть вопрос отмены (переработки) Приказа Минрегиона России № 36 от 01.04.2008 «О Порядке разработки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства».

4. Просить МЧС России:

4.1. Организовать с широким участием представителей профессионального и бизнес-сообщества подготовку изменений и дополнений в Свод правил СП 231.1311500.2015 «Обустройство нефтяных и газовых месторождений. Требования пожарной безопасности» в части устранения имеющихся нестыковок и замечаний.

4.2. Включить в план НИР (НИОКР) тему локализации и ликвидации последствий аварийного разлива СУГ и СПГ, в том числе тушение послеаварийных пожаров, внести корректировки в разработанный проект свода правил и разработать недостающие методические и иные нормативные правовые акты и рекомендации по предварительному планированию действий на случай аварий, пожаров и ЧС.

4.3. В связи с законодательным закреплением понятия «пожарно-спасательное подразделение» («пожарно-спасательный гарнизон») подготовить соответствующие изменения и дополнения в действующее законодательство в целях исключения дуближа и унификации предварительного государственного контроля в форме аттестации и лицензирования, внести корректировки в техническую политику в части оснащения таких подразделений пожарной и аварийно-спасательной техникой, дыхательными аппаратами, оборудованием, экипировкой и снаряжением, в программы подготовки (переподготовки и аттестации) личного состава, в создание учебно-тренажерных пунктов и центров.

4.4. Ускорить процесс разработки, согласования и внесения изменений и дополнений в СП 5.13130.2009 «Установки пожарной сигнализации и пожаротушения автоматические» в части приведения его в соответствие с требованиями ФЗ-384 «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» с учетом замечаний и предложений участников Конференции.

4.5. Проанализировать практику реализации положений ФЗ-100 «О добровольной пожарной охране», а также предложения и замечания, поступившие от глав субъектов РФ, органов местного самоуправления и руководителей предприятий и организаций системы ТЭК, в том числе опубликованные в официальном издании Конференции «Противопожарная защита», подготовить и внести в установленном порядке в Правительство РФ и Государственную думу РФ предложения

по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство о добровольной пожарной охране.

5. Рекомендовать руководителям предприятий и организаций системы ТЭК считать вопросы пожаровзрывобезопасности и защиты от ЧС элементом и условием энергобезопасности и стабильности в складывающихся социально-экономических условиях, принять дополнительные меры по внедрению наиболее эффективных технологий, систем, техники, приборов, оборудования, огнетушащих средств и огнезащиты, обеспечению их работоспособного состояния.

6. Просить Минфин России, Минэкономразвития России и ЦБ России проанализировать практику и эффективность института обязательного страхования ответственности владельцев опасных объектов в снижении рисков возникновения аварий на объектах ТЭК, в том числе пожаров и ЧС, посредством дифференциации страховых платежей и применения понижающих коэффициентов, а также участия страховщиков в финансировании превентивных (предупредительных) мероприятий с включением средств на эти цели в состав затрат страховых компаний.

7. Данные рекомендации направить для сведения депутатам Государственной думы и членам Совета Федерации профильных комитетов, а также в адрес заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, глав субъектов РФ, руководителям предприятий и организаций системы ТЭК, объединения проектировщиков, а также в отраслевые профессиональные объединения, ассоциации и союзы.

Председатель Конференции,
депутат Государственной думы
Российской Федерации

И. Д. Грачев

18 февраля 2016 года
г. Москва

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ДИРЕКЦИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

119454, г. Москва ул. Удальцова, 73.

Тел. + 7 (495) 797- 35 -96; факс + 7 (499) 431- 20- 65.

E-mail: info@securitek.ru

www.securitek.ru