

**Рекомендации Общественной палаты РФ по итогам круглого стола на тему
«Проблемы строительства, содержания и расселения вахтовых посёлков»**

18 ноября 2020 года

г. Москва

В Общественной палате Российской Федерации (далее – «Общественная палата»), по инициативе Комиссии Общественной палаты по ЖКХ, строительству и дорогам, состоялся круглый стол на тему: «Проблемы строительства, содержания и расселения вахтовых посёлков» (далее – «круглый стол»).

В заседании круглого стола приняли участие члены Общественной палаты, представители законодательных и исполнительных органов власти Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, Союза городов Заполярья и Крайнего Севера, ресурсодобывающих корпораций, а также научных и экспертных сообществ.

Участники круглого стола обсудили сложившиеся практики формирования и функционирования вахтовых посёлков, особенно в Северных, Арктических и Дальневосточных регионах России, связанные с этим проблемы и возможные пути их решения, новые вызовы, возникающие в связи с пандемией коронавируса, имеющуюся крайне недостаточную нормативно-правовую базу регулирования мобильного труда и проживания в вахтовых посёлках Арктики, Севера и Дальнего Востока.

По мнению участников круглого стола, накопившиеся значительные проблемы, вызванные отсутствием законодательных механизмов регулирования организации вахтового метода, значительно обострились и актуализировались в 2020 году, в связи с пандемией нового коронавируса, которая получила особое распространение в вахтовых посёлках.

В настоящее время вахтовый метод широко используется в строительстве, лесной промышленности, других отраслях экономики и социальной сферы, но в наибольших масштабах – в ресурсодобывающих, особо в значительной мере в нефтегазодобывающих компаниях. При этом численность вахтового персонала

ежегодно возрастает. В качестве примера: в Ямало-Ненецком автономном округе с 1991 года по 2020 года численность вахтового персонала увеличилась с 25,5 тыс. чел. до 133,7 тыс.чел., из которых 91,1 тыс. чел. прибывают на вахту из других регионов России, 6,7 тыс. чел. - из других государств, остальные – из разных поселений ЯНАО.

Аналогичная ситуация развивается и в других регионах, в которых применяется вахтовый метод. В том числе в Республике Саха(Якутия).

При этом в законодательстве Российской Федерации, не смотря на значительные масштабы применения вахтового метода, который организационно внедряется через создание вахтовых поселков, отсутствует правовой статус этих поселений, в том числе в законодательстве субъектов Российской Федерации, регулирующих их административно-территориальное устройство.

Законодательно в Трудовом Кодексе Российской Федерации определен лишь вахтовый метод работы в рамках трудовых отношений. Это нормативно содержится в статье 297 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ, которая, соответственно, рассматривает применение вахты только в системе «работодатель-работник» и статье 264 Налогового кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 №146-ФЗ, в которой рассмотрены вопросы налогообложения и содержания вахтовых и временных посёлков, включая объекты жилищно-коммунального и социально-бытового назначения, и которые отнесены Налоговым кодексом РФ в число прочих расходов, связанных с производством и реализацией продукции, т.е. входят в себестоимость продукции и не подлежат налогообложению.

Данными правовыми актами лишь частично регулируются порядок организации вахтовых посёлков и трудовые отношения между работодателем и вахтовыми работниками. При этом, по всей территории Российской Федерации разбросаны многочисленные вахтовые поселки, большинство которых сегодня превратилось практически в полноценные населенные пункты и сформировалось в острую проблему для региональных и местных властей.

Пример: Талаканское нефтяное месторождение, вахтовый поселок Талакан, расположенный в западной части Республики Саха (Якутия) рассчитан на одновременное проживание нескольких тысяч вахтовых рабочих и, обеспечивается авиационным транспортом для доставки работников, путем постройки современного аэропорта. При этом аэропорт города Ленска и Ленского района, на территории которого располагается пос. Талакан, не имеет аналогичного по уровню аэропорта, гарантирующего функционирование по климатически-погодным условиям.

Даже на этих примерах, которых множество, можно прийти к выводу, что вопросы организации и функционирования вахтовых посёлков современное российское законодательство практически не регулирует. Единственным документом остаётся Постановление от 31 декабря 1987 года №794/33-82 «Об утверждении основных положений о вахтовом методе организации работ» Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам, Секретариата всесоюзного центрального совета профессиональных союзов, Министерства здравоохранения СССР. Правовая основа этого документа является устаревшей и может применяться только с большой оговоркой и допущениями с учетом соответствия современному законодательству Российской Федерации в силу его радикальных изменений. Как следствие, отсутствует и реальная возможность его нормативно-правового применения.

Участники круглого стола особое внимание уделили влиянию вахтовых режимов труда, нагрузок, связанных с регулярными перемещениями от мест проживания к местам работы, сменой климатических и часовых поясов и т.д. на здоровье людей. На это накладываются факторы, обусловленные пандемией новой коронавирусной инфекции. Было обращено внимание на скученные условия в посёлках и транспортных средствах, отсутствие возможности изоляции, а во многих случаях и получения медицинской помощи. Это приводит к вспышкам инфекции, росту социальной напряженности и протестным акциям (пример – вахтовый поселок на Чайядинском нефтегазовом месторождении, на территории Республики Саха (Якутия).

По имеющейся информации, изложенной участниками круглого стола, численность проживающих в вахтовых поселках нередко значительно превышает численность постоянного населения муниципального образования, на территории которого они расположены. При этом правовой статус таких поселков не определен ни одним из правовых актов, как Российской Федерации, так и её субъектов. В результате, организационная и социальная ситуация в них крайне неоднородна. Не обеспечивается должная безопасность и качество проживания работников в вахтовых посёлках, которые не регулируются Законодательством РФ и находятся вне сферы Государственного и Муниципального контроля, что вызывает серьезную обеспокоенность участников круглого стола за дальнейшее развитие применения вахтового метода в Российской Федерации.

По итогам круглого стола Общественная палата считает целесообразным рекомендовать:

1. Правительству Российской Федерации

- 1.1. Создать рабочую группу при одном из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации с целью экспертной оценки, изложенного в Рекомендации Общественной Палаты, в целях внесения в Правительство Российской Федерации предложений по созданию проекта Закона Российской Федерации, направленного на правовое регулирование строительства, содержания и расселения вахтовых посёлков и, в целом, условий использования в Заполярье, на Крайнем Севере и Дальнем Востоке вахтового метода.
- 1.2. Учитывая комплексность проблемы, затрагивающей соответствующее законодательство Российской Федерации, необходимо сформировать перечень Федеральных законов, для внесения в них соответствующих изменений и дополнений, касающихся применению вахтового метода труда (Федеральный закон об основах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов Государственной

власти субъектов Российской Федерации; Федеральный закон об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации; градостроительный Кодекс РФ; Лесной и водный Кодекс РФ; Федеральный закон о недрах РФ и иных отраслевых Законах РФ). В частности, необходимо внесение дополнений и изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: в ст.2 «Основные понятия и термины» добавить термин «вахтовый посёлок – населенный пункт (наряду с городом, посёлком городского типа (рабочим посёлком), посёлком, селом, станицей, деревней, хутором, кишлаком, аулом и др.) созданный для проживания людей при осуществлении вахтового метода работы» и в ст. 14-16 в части добавления полномочий по согласованию проектов строительства вахтовых посёлков, взаимодействию и заключению соглашений органами местного самоуправления и организаций, заинтересованных в создании вахтовых посёлков;

-в «Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ и «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ в части введения понятий и механизма предоставления земельного участка для строительства вахтового посёлка;

-в закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» в ст.22. Основные права и обязанности пользователя недр. в части добавления обязательства недропользователя при планировании добычи полезных ископаемых вахтовым методом проведение работ по отводу земельного участка, строительству и введению в эксплуатацию вахтового посёлка по разработанному, согласованному и утверждённому в соответствующем порядке генеральному плану.

1.3. В результате проведенной работы должен быть подготовлен проект Федерального закона Российской Федерации «Об основах строительства, содержания и расселения вахтовых поселков на территории Российской Федерации». При разработке проекта данного Федерального закона необходимо предусмотреть:

- необходимый объем и качество предоставляемых вахтовому персоналу услуг;
- организацию доставки вахтового персонала, обеспечение его безопасности во время транспортировки в вахтовый посёлок, к месту проведения работ и обратно;
- организацию оптимального режима труда и отдыха для разных категорий вахтового персонала;
- социальные льготы и гарантии вахтовому персоналу;
- организацию медицинского, психологического и профессионального отбора персонала для работы вахтовым методом;
- организацию медицинского обеспечения и профилактики заболеваемости вахтового персонала, как в вахтовом посёлке, так и в межвахтовый период и во время отпусков;
- периодическое обучение и переподготовку вахтового персонала;
- механизм регулирования взаимодействия организаций, осуществляющих производственную деятельность и обеспечение функционирования вахтового поселка с органами государственной власти и местного самоуправления, включая социально-экономические, экологические, правоохранные и иные аспекты жизнедеятельности вахтового посёлка и проживающих в нем людей, а также законодательное требование по обязательному квотированию трудоустройства местного

населения в ресурсодобывающих организациях, осуществляющих производственную деятельность в вахтовом посёлке.

- Внесение в Градостроительный Кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ дополнений, направленных на регулирование вопросов, связанных со строительством и функционированием вахтовых посёлков, включая отвод земли, проектирование, сооружение, структуру, продолжительность существования, условия перехода в статус населенного пункта, допустимая численность, экологические требования и др. В частности, в ст.2 «Основные понятия, используемые в настоящем кодексе» добавить термин «населённый пункт - город, посёлок городского типа (рабочий посёлок), посёлок, село, станица, деревня, хутор, кишлак, аул, вахтовый посёлок и др. представляющее собой территорию, имеющую сосредоточенную застройку, служащую местом проживания людей, если субъектом Российской Федерации не установлено иное» (В дальнейшем заинтересованные субъекты РФ также смогут внести изменения в свои законодательные акты); добавить статью «Содержание, подготовка, утверждения и особенности согласования генерального плана вахтового посёлка».

2. Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

- 2.1. Провести заслушивание данных Рекомендаций Круглого стола Общественной Палаты в соответствующих Комитетах.
- 2.2. Определить профильный Комитет Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, для изучения обозначенных вопросов и подготовки соответствующих предложений в адрес Правительства Российской Федерации.

3. Государственной думе Федерального Собрания Российской Федерации

- 3.1. Провести заслушивание данных Рекомендаций Круглого стола Общественной Палаты в соответствующих Комитетах.
- 3.2. Определить профильный Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, для изучения обозначенных вопросов и подготовки соответствующих предложений в адрес Правительства Российской Федерации.