

К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ОТ 23 ЯНВАРЯ 2016 ГОДА № 29

(В ПОРЯДКЕ ДИСКУССИИ)



ПРИНЯТИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 23 ЯНВАРЯ 2016 ГОДА № 29 ДАЕТ ПОВОД ВНОВЬ ОБРАТИТЬСЯ К ОБЩИМ ПРОБЛЕМАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ, В ТОМ ЧИСЛЕ ТРАНСПОРТНОЙ.



Владимир ЩЕРБИНА,
директор НИЦ ВАНКБ



Урегулирование состава разделов проектной документации объектов (зданий, сооружений) и требований к их содержанию – дело, безусловно, важное. Однако данное постановление относится к обеспечению безопасности только объектов транспортной инфраструктуры (ОТИ) и объектов, не являющихся ОТИ и расположенных на земельных участках, прилегающих к ним. Оно, так же как и Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», касается лишь одного аспекта безопасности, связанного с актами незаконного вмешательства, хотя аспектов безопасности и источников внешних и внутренних опасностей и угроз на транспорте много. В очередной раз наблюдается «точечная застройка» пространства технического регулирования в области безопасности – попытка решения частной задачи в отрыве от общей проблемы обеспечения безопасности жизни и здоровья людей, имущества, жизни и здоровья животных и растений, сохранения окружающей среды.

Рассмотрим проблему обеспечения транспортной безопасности и упомянутых в данном постановлении объектов с более общих позиций.

1 ВЗГЛЯД ОБЫВАТЕЛЯ

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государство обязано признавать, соблюдать и защищать в нашей стране права и свободы человека и гражданина, в том числе право на жизнь, сохранение здоровья, частную собственность и сохранение окружающей среды (статья 2, часть 2 статьи 7, статья 17, статья 18, статья 20, статья 35, статья 41, статья 42, статья 45). Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53).

Автору как обывателю в первую очередь хотелось бы, чтобы риск причинения вреда его жизни и здоровью не превышал уровня приемлемого риска в обычных условиях: дома, на работе, в транспорте, во время прогулки, на концерте или стадионе в любой точке на территории Российской Федерации. Ему все равно, что явится источником причинения вреда, – их, как и видов опасности, много. Обывателю важно, чтобы суммарный результирующий риск причинения вреда (с учетом тяжести последствий) оказался приемлемым, не превышающим допустимый риск, который должен быть установлен государством на основе

компромисса между теми, кто создает риск (производителями продукции, включая продукцию строительного производства – здания, строения, сооружения – и услуг), теми, кто подвергается риску (люди и общество), теми, кто регулирует отношения между физическими и юридическими лицами (органы государственной власти), с учетом множества факторов (географических, климатических, экономических, политических, иных, а также традиций) и той пользы, которую получают от применения продукции и услуг (например, электричество опасно, но его применение полезно).

На сегодняшний день допустимый уровень риска установлен государством только для одного вида опасности – пожарной. В Федеральном законе от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (статья 93) указаны нормативные значения индивидуального пожарного риска 10^{-6} в год для производственных объектов и 10^{-7} в год для жилой и общественно-деловой зон вблизи этих объектов. Помимо пожарной опасности существует много других видов опасностей (см., например, Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ). Уровни допустимых рисков для них не нормированы, и многообразие возможных ва-

риантов развития опасных событий велико. Кроме того, если учесть вероятностные правила суммирования риска от многих причин, то требования к допустимым рискам от отдельных причин покажутся заоблачными. Поэтому мечты обывателя получить в обозримом будущем гарантированный государством уровень приемлемого для него суммарного риска представляются весьма призрачными.

2 ВЗГЛЯД ЮРИСТА

По результатам глубокого сравнительно-правового анализа транспортного законодательства России, зарубежных государств, ЕС, ШОС, ЕврАзЭС, работ, связанных с разработкой проекта единого Транспортного кодекса РФ, известный юрист, д. ю. н. профессор УрГЮА Белых В. С., критикуя так называемый «парад отраслей» (каждой отрасли по концепции), отмечает, что транспортное законодательство не является самостоятельной отраслью права; оно – составная часть права предпринимательского» (В. С. Белых. Транспортное законодательство России и зарубежных государств, ЕС, ШОС, ЕврАзЭС (сравнительно-правовой анализ): учеб.-практич. пособие / отв. ред. А. В. Бублик. М.: Проспект, 2009. – 152 с. и Белых В. С. Концепция единого Транспортного кодекса России. «Бизнес, менеджмент и право» (Научно-практический

экономико-правовой журнал). С этих позиций он и рассматривает основную цель разрабатываемого проекта единого Транспортного кодекса РФ, которая состоит в объединении и упорядочении множества правовых актов различной юридической силы, где ключевую роль играет Гражданский кодекс РФ – кодифицированный акт частного права. От разработчиков этого кодекса, а в конечном итоге и законодателя, по мнению юриста, требуется скрупулезная (даже филигранная) нормотворческая работа.

Полагая, что транспортная политика и стратегия являются составляющими компонентами транспортной безопасности как одного из факторов экономической безопасности (транспортная безопасность является предметом правового регулирования практически всех государств), г-н Белых В. С. подвергает критике Федеральный закон «О транспортной безопасности», в котором «транспортная безопасность связана и обусловлена актом незаконного вмешательства» (Белых В. С. Концепция единого Транспортного кодекса России. «Бизнес, менеджмент и право» (Научно-практический экономико-правовой журнал). Другие факторы, никак не связанные с таким актом («снижение уровня безопасности перевозочного процесса, обусловленное низкой надежностью эксплуатации

емой техники; высокий физический и моральный износ материально-технической базы вследствие снижения темпов обновления и инвестиционной активности; снижение эффективности организации и управления перевозочным процессом ввиду недостаточного внедрения элементов доминирующего технологического уклада, прежде всего современных информационных технологий»), не учитываются.

3 ВЗГЛЯД ТЕХНИЧЕСКОГО СПЕЦИАЛИСТА

Технический специалист, действующий в области систем и средств комплексного обеспечения безопасности, в том числе участвующий в разработке соответствующих технических норм (которым автор настоящей статьи себя позиционирует), разделяет мечты обывателя, но настроен более оптимистично. Он согласен с юристом в части критики Федерального закона «О транспортной безопасности» за узость подхода в нем к понятию «транспортная безопасность» и необходимости упорядочения множества разнородных правовых норм с общих позиций. В то же время технический специалист имеет дополнительные соображения в отношении обеспечения транспортной безопасности, безопасности объектов (зданий, строений, со-



оружий), транспортных средств и разделов проектной документации, упомянутых в Постановлении Правительства № 29. Вот они:

3.1. Вновь разрабатываемые или обновляемые нормы технического регулирования в области транспортной безопасности должны учитывать современные достижения науки, техники, технологий, опыт лучшей мировой практики и современные подходы в сфере обеспечения безопасности, пригодные для применения в России.

Лучшая мировая практика в сфере обеспечения безопасности характеризуется следующими признаками:

■ **Процессный подход.** Продукция (включая услуги) – результат процесса; процесс имеет вход (входы) процесса и выход (выходы); процесс может содержать подпроцессы, которые также являются процессами меньшей сложности; процессы организуют люди, и они могут быть участниками процесса; рассматриваются все стадии жизненного цикла продукции (см. стандарты серий ИСО 9000, ИСО 10000).

■ **Системный подход.** Сложная продукция – это система, в состав которой могут входить менее крупные системы (подсистемы, подподсистемы и т. д.) и неделимые составляющие; в системе составляющие взаимосвязаны между собой и окружением и вместе действуют как единое целое (см. административные циркуляры АС/7/2004: 2004-02-27, АС/33/2013: 2013-09-20 о системной деятельности МЭК); опасность/безопасность системы не может быть оценена без учета взаимосвязей ее составляющих между собой и окружением (см. Руководство ИСО/МЭК 51).

■ **Риск-ориентированный подход.** Безопасность рассматривается как вероятность отсутствия нежелательного риска причинения вреда жизни

и здоровью людей, имуществу, жизни и здоровью животных и растений, окружающей среде (см. ТВТ ВТО, Руководство ИСО/МЭК 51, Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ).

■ **Комплексный подход.** Рассматриваются все аспекты безопасности, все источники и виды опасностей и угроз на всех стадиях жизненного цикла продукции (см. Руководство ИСО/МЭК 51 по аспектам безопасности).

■ **Важнейшей характеристикой безопасности систем признана их функциональная безопасность** – выполнение назначенной(ых) функции(ий) безопасности с установленной полнотой безопасности (вероятностью успешного выполнения функции(ий) безопасности) при заданных условиях и интервалах времени (серия ГОСТ Р МЭК 61508, серия ГОСТ Р МЭК 61511, ГОСТ Р МЭК 61513, серия ГОСТ Р 53195, серия ГОСТ Р ИСО 26262 и др.).

3.2. В федеральных регулятивных органах, уполномоченных участвовать в регулировании вопросов транспортной безопасности, прослеживается рассогласование действий и конфликт интересов (между уполномоченными министерствами, а также между агентствами Минтранса России). Отсутствует внятный орган, обладающий должной компетенцией и компетентностью экспертов, способных обеспечивать регулирование в области транспортной безопасности ОТИ и других объектов, упомянутых в Постановлении Правительства РФ № 29, и транспортных средств с учетом всех аспектов безопасности на всех стадиях жизненных циклов объектов недвижимости и соответствующих транспортных средств.

3.3. В правовых документах регуляторов не в полной мере учитываются принципы обеспечения транспортной безопасности в части интеграции в международные системы безопасности

(пункт 5 статьи 3 16-ФЗ), которая подразумевает совместимость требований и процедур с учетом современных подходов к обеспечению безопасности в соответствии с лучшей мировой практикой. В отношении технических норм по транспортной безопасности создается впечатление, что Росавтодор и технические комитеты по стандартизации № 278 «Безопасность дорожного движения» и № 418 «Дорожное хозяйство» не используют современные подходы к обеспечению безопасности, не принимали участия в разработке стандартов ГОСТ Р ИСО 26262–2014 по функциональной безопасности дорожных транспортных средств и не намерены инициировать применение в Российской Федерации стандартов этой серии и серии ГОСТ Р 53195 по функциональной безопасности систем, связанных с безопасностью зданий и сооружений (включая объекты инфраструктуры автомобильных дорог).

3.4. Представляется целесообразным: Правительству Российской Федерации совместно с Администрацией Президента Российской Федерации:

- выступить с законодательной инициативой внесения изменений в Федеральный закон «О транспортной безопасности», предусматривающих расширение понятия «транспортная безопасность» с охватом всех существенных видов и источников опасности и угроз;
- принять меры по перераспределению (уточнению) полномочий федеральных органов исполнительной власти для обеспечения возможности осуществления системного комплексного управления транспортной безопасностью (включая безопасность транспортных средств и транспортных инфраструктур на всех стадиях их жизненных циклов).

■ Правительству Российской Федерации внести изменения в Постановление № 29 для приведения его в соответствие с обновленной редакцией Федерального закона «О транспортной безопасности».

■ Регулирующим органам, уполномоченным осуществлять техническое регулирование и подготавливать соответствующие документы в области транспортной безопасности, выполнять эту работу с активным использованием современных подходов, соответствующих лучшей мировой практике (см. 3.1).

Перечисленные взгляды и мнения предлагаются заинтересованным лицам для обсуждения в целях совершенствования законодательства в области транспортной безопасности.



CONSTANTAGROUP

ОБЪЕДИНЕНИЕ. РАЗВИТИЕ. СОЗИДАНИЕ

БЕЗОПАСНОСТЬ ТРАНСПОРТНО-ПЕРЕСАДОЧНЫХ УЗЛОВ ПОД КЛЮЧ!



Университет комплексных систем безопасности



Инжиниринговый центр «Университет КСБ»

- ✓ **Полный цикл работ – от разработки концепции до ее воплощения, включая пусконаладку и эксплуатацию**
- ✓ **Система мониторинга инженерных систем – транспортный комплекс**
- ✓ **Мероприятия по безопасной эвакуации людей из ТПУ**
- ✓ **Обучение и повышение квалификации специалистов**

Проспект Вернадского, д. 29
Тел./факс: +7 (495) 215-09-42
E-mail: constanta@constanta-gr.com

www.constanta-gr.com
www.uksb-engine.com