

Техническое регулирование в комплексном обеспечении безопасности объектов хозяйствования

А.А. Антоненко, к.т.н. отв. секретарь технического комитета (ТК) 439
Федерального Агентства по техническому регулированию и метрологии
(Ростехрегулирование) "Средства автоматизации и системы управления"

Краткий исторический экскурс

На протяжении всей своей многовековой истории российская государственность строилась и развивалась, как теперь принято отмечать в средствах массовой информации, "вне конституционного и законодательного поля".

В условиях абсолютной монархии вся государственная и общественно-экономическая жизнь страны регулировалась в мирное время исключительно государевыми указами, а в периоды военного лихолетья или государственных смут - еще и решениями репрессивных тайных канцелярий, военных коллегий и/или трибуналов (судов).

Первая попытка в России перейти к конституционным формам государственного управления была, как известно из истории, предпринята **в 1825 г. "декабристами"**, желавшими реформировать российскую монархию из абсолютной в конституционную, на манер некоторых западноевропейских того времени. Закончившаяся полным провалом, эта попытка, очевидно, инициировала усиление абсолютизма, продолжавшееся вплоть до окончания 19-го века и отмены крепостного права. **К началу 20-го века**, после реформ П.А. Столыпина, начался медленный процесс формирования российского парламентаризма, проводимый Государственными Думами Российской Империи нескольких созывов и прерванный начавшейся вскоре 1-й мировой войной, последующим крушением Российской монархии, двумя несопоставимыми по значимости и последствиям революциями и гражданской войной.

После окончания гражданской войны, при полной хозяйственной разрухе, общественном упадке и огромной повсеместной нехватке квалифицированных кадров в обществе и производстве, Советская Россия, а затем СССР, оказавшись один на один с враждебным окружением, были вынуждены адекватно строить свою экономику, внутреннюю и внешнюю политику по логике осажденного военного лагеря. Здесь не было места и времени для использования дорогостоящих, длительных и порой слабо эффективных процедур европейского парламентаризма.

В историческом контексте эпохи такое решение дало желаемый результат выживания даже в жесточайших и труднейших условиях Великой Отечественной войны и послевоенного восстановления народного хозяйства страны практически без посторонней помощи.

Последняя Конституция СССР, получившая в быту название "брежневская", была построена, в основном, на базе полностью доминировавших тогда официальных взглядов по жестко централизованному плановому партийно-правительственному управлению экономикой и с учетом принятого в качестве идеологической основы "Морального Кодекса строителя коммунизма". Парламентаризм в этой Конституции играл, скорее, декоративную, чем практическую роль, с соответствующим построением законодательной системы страны. В юридический обиход вошли и целевые кодексы (т.е. сводные нормативно-правовые акты), регулирующие одно-

родные правовые отношения в обществе: административный, гражданский, жилищный, семейный, трудовой и т.д. В главном же - в экономике - была сохранена прежняя историческая модель государственного управления. Только теперь указы для исполнения издавались уже на основе решений партийных съездов и конференций, а также постановлений Совета Министров. Законодательные формы управления были либо слабо (и весьма не равномерно) развиты, либо вообще не востребованы.

Принципиально иная идея заложена в ныне действующей Конституции РФ, принятой к исполнению 12.12.1993 г. В Статье 1 Конституции провозглашено, что "Российская Федерация - Россия - есть демократическое федеративное **правовое** государство...". **ПРАВОВОЕ**. То есть *любой вид деятельности, любые отношения* в обществе отныне должны строиться исключительно на правовой основе.

Компетентный читатель вправе спросить: зачем снова банально пересказывать и комментировать давно известные исторические факты? А для того, чтобы было ясно, что происходящее сегодня реформирование нормотворчества в стране - это не случайное стечение обстоятельств и не очередная конъюнктурная директива, а историческая закономерность, объективное требование времени. Нынешняя российская Государственная Дума начала активную законотворческую работу уже с учетом новой Конституции. В большом количестве стали появляться всевозможные Федеральные Законы: от пчеловодства - до обороны и межгосударственных отношений. В любой сфере деятельности, **кроме техники!** В *техническом* нормотворчестве все осталось по-прежнему!

Между тем, одним из обязательных условий вступления во Всемирную торговую организацию для любого государства-претендента является рыночное развитие национального законодательства, в т.ч. и в технической сфере, без чего невозможно, например бороться с контрафактной продукцией, устранять избыточные барьеры в межгосударственной торговле технической продукцией. Подписав в 1997 г. "Соглашение о технических барьерах в торговле", Россия взяла на себя обязательство восполнить в государственном законодательстве данный пробел, что, видимо, и послужило мощным побудительным стимулом для скорейшей разработки и еще более скорого принятия - 27.12.2002 г.(!) - Закона "О техническом регулировании" N 184-ФЗ, вступившего в действие с 01.07.2003 г.

Немного об особенностях Закона "О техническом регулировании"

Отметим сразу: члены ТК 439 являются убежденными сторонниками создания в стране технического законодательства, поскольку считают это знаковым событием, своего рода исторической вехой. Впервые делаются конкретные шаги в переводе любой деятельности с применением технической продукции с административно-распорядительной основы на правовую (законодательную). Создается реальная возможность гармонизации российского технического законодательства с уже действующим международным техническим законодательством, например в виде директив Евросоюза серий 89/... ЕС, 98/... ЕС и др. Данное обстоятельство отмечено в "Дорожной карте по общему экономическому пространству с ЕС", подписанной В.В. Путиным и руководством Евросоюза 10 мая 2005 г.

Однако необходимо отметить и следующее. Очевидно, ввиду острого цейтнота, Закон разрабатывался с ориентацией преимущественно на иностранный опыт, без тщательной проработки и анализа отечественной нормативно-технической базы, создававшейся, по существу, весь 20-й век по административной схеме и исторически

имеющей специфические структурно-содержательные особенности, множественные взаимные перекрестные смысловые и ссылочные связи.

Принятая редакция Закона обоснованно вызвала повсеместную острую критику технических специалистов и руководителей-управленцев, например [1-3]. В частности, потому что в Законе нет четкого определения границ технического регулирования. В его "прокрустово ложе" хорошо укладываются технические требования к промышленному производству *однородной продукции*, но плохо приспособляются все остальные требования, которых тоже немало. Закон напрямую коснулся лишь государственных стандартов, изменив их статус и переведя в ранг национальных, лишив тем самым, государство в лице бывшего Госстандарта России монополии на разработку и владение, но "забыл" разъяснить, как быть со статусом таких аналогичного ранга документов, как СНИПы, СанПиНы, ПУЭ и др. Коснулся только вопросов безопасности, безусловно, важных, но далеко не единственных, подлежащих техническому регулированию. А как следует решать остальные технические вопросы, например касающиеся *не только производства* промышленной продукции, но и осуществления различной целевой деятельности с ее использованием?

Закон ввел в действие принципиально новые документы - общие и специальные "технические регламенты" (ТР), которым придан статус технических законов со всеми вытекающими последствиями: от требований к оформлению и к терминологии до процедур рассмотрения и принятия в государственных органах власти (Государственная Дума - Совет Федерации - Администрация Президента). Остальная нормативная база во всем ее многообразии переводится Законом как бы в разряд только доказательной базы "своим" ТР.

В то же время остались совершенно не проработанными и не подготовленными для практического использования какие-либо официальные методические материалы, необходимые при разработке ТР (как было прежде по ГСС).

Разработчики ТР оказались полностью предоставленными сами себе и начали вести разработки методом проб и ошибок, набивая синяки и шишки, наталкиваясь порой на глухую стену чиновного непонимания.

До сих пор отсутствует официальный легитимный взгляд на номенклатуру, структуру и содержание ТР как базовых инструментов технического регулирования.

Следствие этого - полный провал Программы разработки технических регламентов на 2004-2006 г.г., сомнительный исход выполнения аналогичной Программы до 2009 г. и, в конечном счете, большая проблематичность соблюдения срока установленного Законом переходного периода в реформировании нормативно-технической базы (к 2010 г.).

Более того, в Главе 10, ст. 46, п.7, втором абзаце Закона указано, что "обязательные требования к продукции, процессам производства, эксплуатации ...и т.д., в отношении которых ТР не будут приняты (*т.е. первоначально разработаны - от авт.*) к установленному сроку (*т.е. до 2010 г. - от авт.*), прекращают действие(!)". С соответствующими выводами относительно статуса и возможности использования всех прочих документов нормативной базы.

Сейчас ситуация складывается весьма сложная: из отведенных Законом 8 лет переходного периода прошло 4 года. Регламентов практически нет. И самое скверное, что до сих пор нет единой официальной позиции: каких, сколько и какими им быть. Повсеместно идет полемика не знаний, а мнений, что в обостряющейся нехватке времени контрпродуктивно. В разработках сейчас находятся более сотни различных ТР, но до финала им еще далеко. Достоверно известно, что официально принят пока только 1 ТР (!) - по вредным выбросам автомобильной техники, как видимо, наиболее актуальный из всех необходимых стране. На рассмотрении в Администрации Президента находится проект общего ТР "Об общих требованиях пожарной безопасности", в Правительстве рассматриваются проекты специальных ТР по низковольтному оборудованию, сельскохозяйственным машинам, строительным технологиям. И это пока все. Результат достаточно красноречивый.

Теперь очень многое, если не все, зависит от профессионализма, если хотите - от искусства и гибкости разработчиков ТР. Они должны не только создать систему ТР, но и встроить ее в действующую НТБ так, чтобы, как говорится, "и волки были сыты, и овцы целы".

На государственном уровне сейчас также наметилась активизация работы по "разруливанию" сложившейся ситуации. В частности Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства (автономная некоммерческая организация) проводит экспертное анкетирование потенциальных и действующих разработчиков ТР, с тем, чтобы как-то сориентироваться и определиться на будущее. Шаг хотя и запоздалый, но верный.

Значительная, а быть может и ключевая роль теперь досталась техническим комитетам Ростехрегулирования.

В условиях упразднения большинства отраслевых Министерств и ликвидации вертикальных рычагов управления отраслевым нормотворчеством только они еще и сохранили достаточный потенциал и ресурс для разработки НТД любого уровня.

О техническом регулировании в комплексном обеспечении безопасности объектов

Чем вызвана необходимость и в чем заключается сущность разработки ТР для данного вида деятельности?

Постоянно происходящие и часто повторяющиеся трагические события в России и за рубежом, связанные с возникновением катастрофических чрезвычайных ситуаций (ЧС) на объектах различного функционально-экономического назначения и значимости, влекущие за собой большой материальный ущерб, многочисленные человеческие жертвы и вызывающие широкий общественный резонанс, безусловно и жестоко подтверждают актуальность повсеместно предпринимаемых сегодня в мире активных усилий по обеспечению безопасности объектов по всему спектру угроз различной природы: **антропогенных, техногенных, природно-климатических**, поскольку эти проявления наносят ущерб государственной политике, прямо или косвенно оказывают негативное влияние на общую социальную обстановку на террито-

риях, сказываются на стабильности общества в целом.

Специфической особенностью деятельности по комплексному обеспечению безопасности различных объектов от перечисленных выше угроз является то, что она происходит на стыке интересов хозяйствующих субъектов, а также органов власти всех уровней и различных секторов хозяйственной деятельности, различных направлений в технике.

Данная деятельность для достижения стоящих задач по безопасности неминуемо должна системно использовать самую различную нормативную базу, которая может принести желаемый результат: от документов общегосударственного ранга и значения до технических условий на конкретную продукцию. Однако единых общеизвестных и общепризнанных *системных* технических документов по данной тематике, за исключением нескольких государственных стандартов, пока нет.

Поэтому, с учетом вышесказанного, отраслевая нормативная база одновременно должна быть и защищена соответствующим ТР, и доказательно помогать ему действовать по всему спектру решаемых вопросов. Очень остро стоит вопрос о структуре и содержательной части такого ТР. Сейчас право предварительной экспертизы, редакций разрабатываемых проектов ТР предоставлено Общественному совету по техническому регулированию при Минпромэнерго РФ, образованному приказом от 19.09.2006 N 225. Единственным достоверным и легитимным критерием для оценки материалов пока является только Закон о ТР.

О структуре и содержании проекта ТР

ТК 439 Ростехрегулирования - "Средства автоматизации и системы управления" - в инициативном порядке разработал проект специального ТР с рабочим названием "Комплексное обеспечение безопасности объектов хозяйствования гражданского назначения".

Исходными предпосылками разработки с учетом вышесказанного являются следующие:

- ТР является юридическим документом с целевой технической направленностью;
- объектом технического регулирования в данном случае являются организационно-технические системы (ОТС), обеспечивающие в комплексе защиту объекта;
- данные ОТС содержат все признаки сложных систем в терминах основ теории управления: они иерархические (стратифицированные), человеко-машинные (эргатические), пространственно рассредоточенные, с конкретными алгоритмами взаимодействия уровней и составных частей, с постоянным информационным обменом внутри и во вне ОТС, технически насыщенные и неоднородные, с избыточностью;
- учитывая объективно сложившуюся отраслевую специфику, ТР должен иметь не только правовую, но и сугубо практическую направленность, т.е. содержать взвешенные организационно-технические требования и расставить необходимые содержательно-смысловые акценты;
- ТР должен обеспечить необходимую и достаточную правовую защиту действующей

ющей отраслевой НТБ;

- ТР должен учитывать, что данный вид деятельности на объектах хозяйствования безлимитный и заведомо затратный.

В качестве идеологической основы разработки проекта настоящего ТР использованы такие материалы, как: "Концепции региональной безопасности Московской области"; "Концепции безопасности г. Санкт-Петербург и Ленинградской области"; Проект "Концепции безопасности г. Москвы".

В качестве методологической основы разработки проекта настоящего ТР использованы ГОСТ Р 50775-95 (МЭК 839-1-1-88) Системы тревожной сигнализации. Часть 1. Общие требования. Раздел 1. Общие положения; ГОСТ Р 50776-95 (МЭК 839-1-4-89) Системы тревожной сигнализации. Часть 1. Общие положения. Раздел 4. Руководство по проектированию, монтажу и техническому обслуживанию.

Данные стандарты, в соответствии с областью применения, устанавливают общие требования к созданию и по эксплуатации *однофункциональных* сложных систем, показатели для оценки функционирования таких систем.

В отличие от этих стандартов, настоящий проект ТР, в соответствии со своим статусом и назначением, законодательно формулирует конкретные требования, регламентирует условия и правила построения и оценки создаваемых и эксплуатируемых *многофункциональных* систем с позиции процессного комплексного подхода к обеспечению безопасности различных объектов хозяйствования.

Настоящий проект ТР относится к системам комплексного обеспечения безопасности (СКОБ) не режимных гражданских объектов хозяйствования всех форм собственности, любой ведомственной принадлежности и категории значимости, любого функционального назначения, строительного и архитектурно-художественного исполнения, любой пространственной планировки и протяженности (в дальнейшем - объектов), а также отношения, возникающие при:

- организации служб по обеспечению безопасности объектов на основе СКОБ;
- разработке, принятии, применении и исполнении *обязательных* требований к организации СКОБ объектов;
- разработке, принятии, применении и исполнении требований к СКОБ объектов *на добровольной основе*;
- решении вопросов по интеграции объектовых СКОБ в общие системы безопасности своих региональных и административно-территориальных образований;
- хранении, практическом использовании, эксплуатации, списании и утилизации технических средств подсистем СКОБ объектов;
- разработке, принятии к исполнению и ведении распорядительной и эксплуатационной документации в СКОБ объектов;
- обучении персонала для работы в формате СКОБ;
- обеспечении условий по экологии при применении СКОБ объектов;
- оценке соответствия СКОБ требованиям технического регулирования в соответствии с Федеральным Законом "О техническом регулировании" и требованиям менеджмента качества по международным системам ISO - 9000 и ISO - 14000 .

Настоящий проект ТР определяет статус действий, права и обязанности хозяй-

ствующих субъектов при создании на объектах СКОБ и их эксплуатации.

Настоящий проект ТР не распространяется на системы обеспечения безопасности органов государственной власти и управления; режимных объектов оборонного и двойного назначения; радиационно- и ядерноопасных объектов; технологически и экологически опасных производств и промыслов; объектов гидро-, тепло- и электро-энергетики; объектов транспорта; объектов высотного и уникального строительства.

Настоящий проект ТР направлен на решение ряда конкретных задач.

1. Законодательно систематизировать и закрепить действующие сегодня разноплановые требования по комплексному обеспечению безопасности объектов с соблюдением жестко регламентированных обязательств хозяйствующих субъектов по созданию условий комфортности среды обитания внутри и вне объектов.

2. Предусмотреть обязательства хозяйствующих субъектов по обеспечению функционирования комплексных систем безопасности объектов.

3. Сформулировать гарантии по сохранению функционального состояния объекта хозяйствования при возникновении какой-либо угрожающей или ЧС, а также по безопасности физических лиц на объекте при возникновении какой-либо угрожающей или ЧС.

4. Определить обстоятельства, условия и возможности применения на объектах, с целью комплексного обеспечения безопасности, целевых технических средств: видеонаблюдения, ограничения доступа, поиска и досмотра, тревожно-вызывной и аварийной сигнализации, противопожарной автоматики, инженерно-технической защиты, транспорта, связи и оповещения, индивидуальной защиты и эвакуации.

5. Сформулировать конкретные требования по эффективной эксплуатации технических средств комплексного обеспечения безопасности объекта.

6. Регулировать нормативный порядок и правила обучения и инструктажа персонала на объекте - человеческого фактора.

7. Урегулировать нормативный порядок взаимодействия хозяйствующих субъектов на объекте с органами власти и контролирующими органами по вопросам комплексного обеспечения безопасности.

8. Определять превентивные меры по комплексному обеспечению безопасности объекта.

9. Определять условия для прогнозирования, предупреждения (профилактики) событий и сопутствующих им обстоятельств, приводящих к возникновению на объекте угрожающих или ЧС антропогенного и техногенного характера, реагирования на угрожающие или ЧС природно-климатического характера.

10. Проводить проверку соответствия и/или сертификацию объектовых СКОБ в системе Ростехрегулирования.

Правовой основой технического регулирования в области комплексного обеспечения безопасности объектов согласно настоящего проекта ТР являются:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральные Законы ("О техническом регулировании", "О безопасности", "О гражданской обороне", "О защите населения и территорий от ЧС ситуаций природного и техногенного характера", "О защите прав потребителей", "Об охране окружа-

ющей среды", "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", "О промышленной безопасности", "О пожарной безопасности", "О милиции", "О ведомственной охране", "О частной детективной и охранной деятельности");

- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- иные ТР в статьях, касающихся обеспечения безопасности объектов технического регулирования согласно области их применения, при условии их взаимной не противоречивости;
- правовые акты субъектов Российской Федерации, касающиеся обеспечения безопасности объектов ведения, при условии их не противоречивости Федеральному законодательству по вопросам безопасности согласно области действия настоящего технического регламента;
- региональные, а также территориально-муниципальные организационно-распорядительные документы по принадлежности.

Общая схема настоящего проекта ТР показана на **рисунке 1**

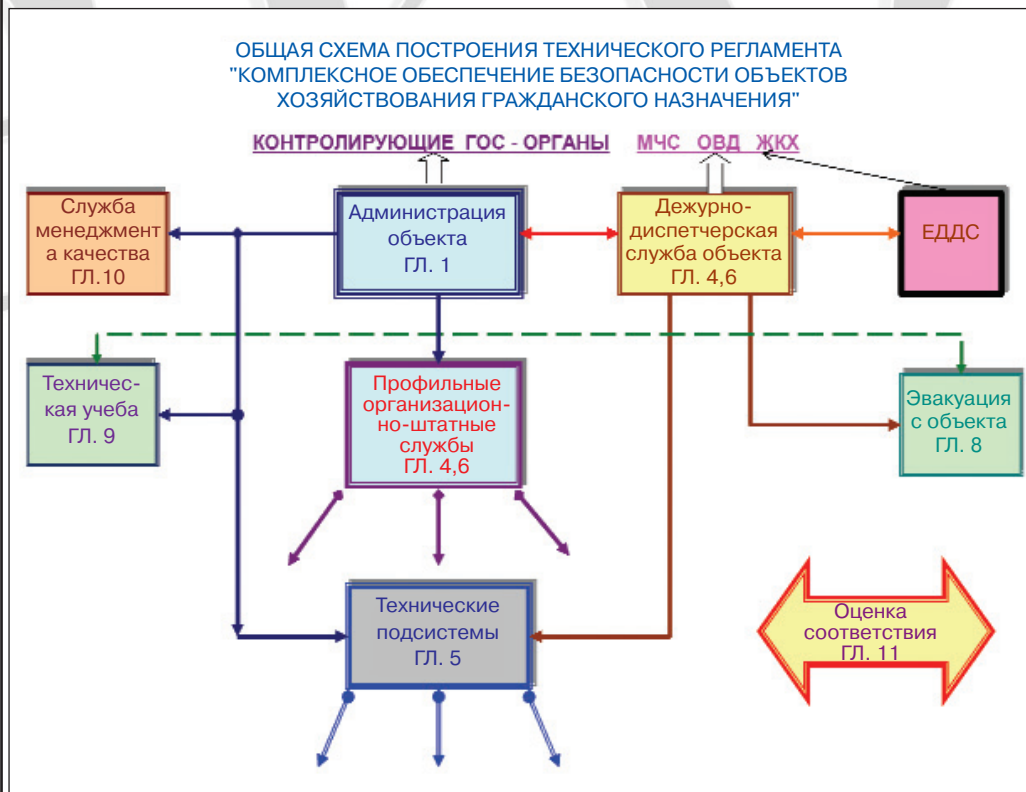


Рис. 1 Общая схема настоящего проекта ТР

Приложение.**Базовые понятия, использованные при разработке настоящего проекта ТР:**

- **регламент** - 1. Совокупность правил, определяющих порядок деятельности (определение из энциклопедического словаря - от авт.);
- 2. Нормативный акт, регулирующий внутреннюю организацию и порядок деятельности (определение из юридического словаря - от авт.);
- 3. Документ, который принят постановлением Правительства РФ и устанавливает обязательные для исполнения требования к объектам технического регулирования (определение по Закону о ТР);
- **регулирование** - совокупность мероприятий, работ, распорядительных действий, средств по осуществлению деятельности (определение то же - от авт.);
- **безопасность** - по Закону о ТР;
- **классификация** объектов хозяйствования - система распознавания, оценки и ранжирования объектов хозяйствования по характерным общим признакам;
- **комплексное обеспечение безопасности** - предусмотренное проектными решениями, практически реализованное, утвержденное в официальной технической и распорядительной документации и поддерживаемое при эксплуатации функциональное взаимодействие персонала, инженерно-технических подсистем и средств объекта хозяйствования, направленное на предотвращение ЧС при воздействии угроз различной природы и/или минимизацию их последствий, обеспечение безопасности людей при угрожающей или ЧС;
- **качество** (применительно к объекту хозяйствования) - степень соответствия контролируемых показателей (свойств, характеристик, параметров, условий) объективным обоснованно предъявляемым требованиям;
- **объект хозяйствования** - профильно-целевое, организационно-территориальное образование для осуществления предметно-практической, познавательской, культурной и/или духовной деятельности субъектов, характеризующееся следующими обязательными признаками: постоянным и/или временным пребыванием людей, занимаемой территорией и/или акваторией, наличием зданий, строений, сооружений или их комплексов с содержащимися в них для этого - технологическим оборудованием, средствами транспорта, связи и инженерного жизнеобеспечения и имеющее товарно-материальные, культурно-художественные, интеллектуальные, духовные ценности, документацию, финансовые средства, предназначенные для использования энергетические и природные ресурсы;
- **риск** - условный показатель для оценки реальности воздействия какой-либо угрозы объекту хозяйствования.

Уведомление о разработке настоящего проекта ТР было опубликовано на сайте Ростехрегулирования: www.gost.ru и в Вестнике технического регулирования N 7(32) июль 2006 (приложение N1).

Контактные реквизиты для отправки заявок на получение печатной копии текста настоящего проекта ТР для ознакомления, замечаний и предложений:

119 602, г. Москва, ул. Академика Анохина, д. 30, корп. 20, офис 128

Т./ф. (495) 437 - 9149, 430 - 2771,

E-mail: info@systems-service.ru

Заявки просим присылать с обязательным обратным почтовым адресом.

Использованная литература

1. Федеральный Закон N 184-ФЗ, от 27.12. 2002 г. "О техническом регулировании".
2. Ю.Ю. Камерер. Что дал строителям Федеральный Закон "О техническом регулировании"? Информационный бюллетень "Нормирование, стандартизация и сертификация в строительстве", N 3, 2005. - с. 23-27.
3. Выступление А.Н. Шохина на семинаре "Актуальные вопросы технического регулирования в России" 20 октября 2005 г. Журнал "Стандарты и качество", N 2, 2006 г.
4. В.П. Блинов. Реализуется ли Федеральный Закон "О техническом регулировании", Журнал "Стандарты и качество", N 2, 2006 г. - с. 20-23.