

А.А. Антоненко, Т.А. Буцынская, А.Н. Членов
НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМ
КОМПЛЕКСНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ

Проведён анализ современного состояния нормативного обеспечения систем комплексной безопасности объектов, концепции развития национальной системы стандартизации. Представлена структура разработанного с участием авторов государственного стандарта "Системы безопасности комплексные и интегрированные. Общие технические требования"

В современных условиях успешное обеспечение безопасности невозможно без наличия соответствующей требованиям времени методической и нормативно-технической базы (НТБ).

Особенность производственно-экономической деятельности в сфере безопасности, "индустрии безопасности", заключается в том, что она находится на стыке многих областей хозяйствования, в связи с чем вынуждена использовать их разнообразную и структурированную НТБ. Следует также иметь в виду, что сегодня НТБ всех областей экономики переживает период резкого перехода от простого административного управления нормотворчеством к более сложному, финансово-законодательному.

О техническом регулировании

27.12.2002 г. Государственной Думой РФ принят и с 01.07.2003 г. вступил в силу Федеральный закон "О техническом регулировании" (ТР), принципиально изменивший ситуацию в области государственного и ведомственного технического нормотворчества. Согласно этому закону исполнение государственных стандартов и сопутствующих им документов становится уже не обязательным, а добровольным, а взамен введены новые, обязательные для исполнения, документы высшего ранга – "Технические регламенты", которым присвоен статус технических законов со всеми вытекающими последствиями (правила оформления, порядок разработки, процедуры принятия и т.д.).

В необходимом для развития экономики объеме технические регламенты должны быть приняты в течение семи лет со дня вступления в силу закона о техническом регулировании [5, 6], т.е. к 2010 г.

Обязательные требования действующих в настоящее время нормативных документов в области безопасности, будут действительны в соответствии с законом [5, 6] в течение семи лет, а затем, в случае отсутствия необходимых технических регламентов, утратят силу. Вместе с тем, следуя формальной логике, если одному субъекту хозяйствования предоставлено право добровольного использования или неиспользования каких-то нормативных требований, то и у другого субъекта хозяйствования (например, в лице какой-либо контролирующей инстанции) есть такое же неотъемлемое и законное право – признавать или не признавать этот выбор, делая собственные выводы!

Специалисты подсчитали, что в этой связи будет необходимо разработать около 500 технических регламентов, при этом стоимость разработки каждого составляет примерно – 1,3 млн руб.

Введение закона о техническом регулировании создало возможность образования принципиально новой системы формирования НТБ через переосмысление старой (но не через её тотальное разрушение!).

Качество выпускаемой продукции и предоставляемых услуг, качество управления производственными процессами через реформирование НТБ – это серьезная национальная проблема, от решения которой зависят:

- конкурентоспособность российской продукции и услуг на мировом рынке;
- место России в мировом сообществе с позиции стран с развитой рыночно ориентированной экономикой;
- роль России в мировом разделении труда;
- внутренняя стабильность государства;
- национальная безопасность государства.

Необходимость разработки технических регламентов должна инициироваться самими потенциальными потребителями, а государственному регулированию, т.е. государственному надзору подлежат исключительно вопросы обеспечения безопасности субъектов и ущерба третьим лицам.

Также Закон о техническом регулировании призван исключить избыточное ведомственное нормотворчество в вопросах обеспечения качества, поэтому он реализует следующие принципы :

- отвечать за реальное качество, а не за удостоверяющий его документ;
- отвечать за качество не только штрафами, но и отзывами потребителей, рыночной репутацией производителей продукции и услуг, т.е. будущим своего бизнеса;
- объяснить производителю и потребителю причины возникновения и механизма выполнения требований к качеству выпускаемых на рынок продукции и услуг;
- сделать любую нормативную разработку максимально открытой для обсуждения;
- предоставить производителю возможность выбора схем соответствия выпускаемой на рынок продукции и услуг требованиям, предъявляемым к их качеству;
- регламентировать не саму продукцию, а условия её производства и применения (здесь наблюдается известная преемственность в подходе к решению задач качества с "Концепцией государственной стандартизации..." от 1998 г.).

Основными элементами технического регулирования (рис. 1) являются:

- стандартизация с условием презумпции приоритетности национальных стандартов международным стандартам, в т.ч. стандартам Европейского Союза, при условии, что уровень отечественных документов не ниже международных;
- обязательное подтверждение соответствия качества продукции и услуг;
- аккредитация органов разработки, контроля и принятия НТД;
- обеспечение государственного надзора за качеством продукции и услуг (его инструментами являются: испытания, сертификация, лицензирование, декларирование).

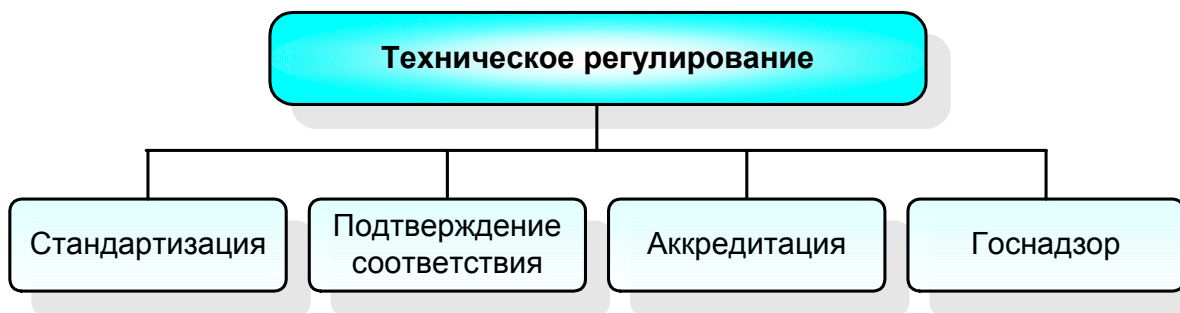


Рис. 1. Основные элементы технического регулирования

В законе о ТР соблюдается баланс интересов: государства в лице институтов госнадзора, а также производителя, потребителя, конкретных организаций, всего общества в целом. Гарантией этого является сохранение ответственности государства перед обществом за качество продукции и услуг в виде госконтроля через свой национальный контролирующий орган: Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии – Ростехрегулирование (бывший Госстандарт).

В перспективе возможен и переход отдельных государственных контролирующих функций к внебюджетным организациям.

Новая система НТБ, согласно закону "О техническом регулировании", становится двухступенчатой и структурно состоит из:

- совокупности технических регламентов;
- совокупности государственных (теперь – национальных) стандартов, а также, по принадлежности, отраслевых стандартов (но последние должны будут либо найти новых "хозяев" и переведены в разряд корпоративных документов, либо "отмереть") и иных корпоративных документов (союзов, ассоциаций, обществ, объединений, предприятий, фирм), стандартов организаций, включая саморегулируемые.

В новых стандартах предполагается нормировать лишь потребительские свойства продукции и услуг, но не технологии, конструкцию, дизайн.

В заключение следует подчеркнуть, что отныне стандартам и иным нормативным документам, построенным на основе стандартов, отводится роль доказательно – ссылочной базы соответствия выпускаемой продукции и услуг требованиям технического законодательства в виде технических регламентов, т.е. для подтверждения действий изготовителей в рамках федерального закона.

От соблюдения стандартов, хотя бы и добровольных по новому статусу, все равно нельзя отмахнуться, т.к. теперь это доказательно-ссылочная база исполнения технического законодательства со всеми вытекающими последствиями. Она предназначена, в первую очередь, для подтверждения, доказательства качества продукции и услуг, их последующего декларирования, лицензирования или сертификации.

В настоящее время уже 37 стран из ближайшего окружения России и её бизнес-партнеры начали работать по предлагаемой двухуровневой схеме построения национальной НТБ. Так, например, во Франции действует стандарт FD ХОО-003 "Нормативная ссылка в регламенте. Типы ссылок и перечень обязательных для применения стандартов".

Национальный институт стандартов США (NIST) постоянно идентифицирует национальные стандарты, на которые допустимы ссылки в федеральных регламентах. Ссылки могут быть:

жесткими – с обязательным указанием ссылочного номера и даты принятия нормы из стандарта;

плавающими – без указания даты;

общими – по некоторому перечню стандартов или по какому-то стандарту в целом;

частичными – с указанием конкретных пунктов обязательного для применения стандарта.

Таким образом, в современной российской практике ссылка на стандарты и иные НТД на их основе теперь представляет собой единственный реально возможный выход из ситуации, когда объективно возникает необходимость внесения многократных изменений в законодательные акты, каковыми по статусу являются технические регламенты, а это, как известно, долговременная и дорогостоящая процедура. И этот процесс уже начат, подготовлены и внесены в Государственную Думу РФ корректирующие изменения в закон о ТР, подготовленные в соответствии с новой "Концепцией развития национальной системы стандартизации", принятой распоряжением Правительства РФ от 28 февраля 2006 г. № 266-р.

Концепция развития национальной системы стандартизации

Она формулирует современные подходы к решению проблем развития национальной системы стандартизации в России на период до 2012 г.

Основные положения концепции применительно к сфере обеспечения безопасности можно кратко сформулировать следующим образом.

1. Законодательную и нормативную базу вновь создаваемой национальной системы стандартизации составляют:

- Конституция РФ;
- федеральные законы и нормативные правовые акты Правительства РФ;
- основополагающие национальные стандарты РФ.

2. В соответствии с реформой НТБ, согласно Закону о ТР, концепция представляет формы и условия государственной поддержки технического нормотворчества на любом уровне разработки. Она определяет переход от действующей ранее монопольной системы государственной стандартизации к национальной системе стандартизации, которая в условиях либерализации экономических отношений в стране призвана обеспечить баланс интересов государства, хозяйствующих субъектов, общественных организаций и потребителей, повысить качество и конкурентоспособность продукции и услуг, а также уровень безопасности жизни, здоровья и имущества граждан, охраны окружающей

среды.

3. В нормативных разработках необходимо, при обязательном целевом обеспечении научно-технического прогресса, содействовать взаимопроникновению технологий, знаний и опыта, накопленных в различных областях экономической деятельности.

4. Необходимо, в приоритетном порядке, проводить разработку национальных стандартов для обеспечения требований соответствующих вновь разрабатываемых технических регламентов.

5. Международные стандарты, при необходимости, могут использоваться в качестве основы для разработки национальных стандартов и технических регламентов.

6. Следует активизировать подготовку профессиональных кадров для нормотворчества всех уровней.

7. Следует активизировать работу профильных технических комитетов Ростехрегулирования в соответствии с их назначением.

8. Следует активно использовать при нормативных разработках опыт сторонних компетентных организаций.

9. Следует повысить актуализацию действующих нормативных фондов и их гармонизацию с международными стандартами.

10. Необходимо провести анализ стандартов организаций и иных нормативных документов с целью определения возможности и целесообразности их дальнейшего использования.

Таким образом, настоящей концепцией определена среднесрочная перспектива, направления и формы дальнейшего развития национальной системы стандартизации.

В Техническом комитете по стандартизации ТК 439 "Средства автоматизации и системы управления" при непосредственном участии авторов настоящей статьи разработан ГОСТ Р 53704 -2009 [7] "Системы безопасности комплексные и интегрированные. Общие технические требования", который переносит представленную концепцию в область комплексного обеспечения безопасности объектов, представляющую собой деятельность по созданию условий и обеспечению ресурсов для предотвращения и/или уменьшения последствий для защищаемого объекта от угроз различной природы возникновения и различного характера проявления [7].

Стандарт устанавливает назначение, общие принципы и технические требования по построению, применению и эксплуатации комплексных и интегрированных систем безопасности, предназначенных для защиты объектов: административных, производства продукции, жизнеобеспечения населения, оказания услуг населению, общественных, жилых, для защиты окружающей среды в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации [1-5].

Комплексная система безопасности – это проектируемая для конкретного объекта специализированная сложная организационно-техническая открытая (допускающая последующее расширение структуры и функций) система, состоящая из алгоритмически объединенных целевых функционально самостоя-

тельных технических подсистем и технических средств, предназначенных для комплексной защиты объекта от нормированных угроз различной природы возникновения и характера проявления.

Система безопасности интегрированная – разрабатываемая как продукция серийного производства специализированная сложная техническая система, объединяющая (интегрирующая) на основе единого программно-аппаратного комплекса с общей информационной средой и единой базой данных целевые функциональные технические подсистемы и технические средства, предназначенные для комплексной защиты объекта от нормированных угроз различной природы возникновения и характера проявления.

Структурная схема стандарта представлена на рис. 2.

Данный стандарт разработан в целях:

- определения необходимых условий и ресурсов для объединения в сложную систему (в дальнейшем по тексту настоящего стандарта – интеграции) технических средств, применяемых в комплексном обеспечении безопасности защищаемых объектов (в дальнейшем по тексту настоящего стандарта – объектов) с учетом их назначения и значимости от техногенных, антропогенных и природно-климатических угроз;

- определения возможности и целесообразности последующей интеграции вновь создаваемой для защиты объекта сложной системы с другими сложными системами подобного функционального назначения вне объекта, а также определения необходимых для этого средств;

- определения и регламентации основных технических требований к комплексным и интегрированным системам безопасности объектов, а также к условиям их самостоятельного или совместного использования с едиными дежурно-диспетчерскими службами (ЕДДС) и системами мониторинга состояния территорий в пределах административно-территориальных образований в регионах или в субъектах Российской Федерации по ГОСТ Р 22.1.12.

При разработке стандарта учтены материалы "Основ государственной политики в области обеспечения безопасности населения..." Директивы 73/23/ЕЕС/23 – 1988 стран-членов ЕС, положения ряда международных стандартов ИЕС [7].

Данный стандарт вводится в действие с 1.09.2010 г.



Рис. 2. Структура построения ГОСТ Р 53704-2009

Литература

1. Себенцов Д. А. Нормотворчество – процесс неспешный, но время действовать пришло. // Научно-технический журнал "Пожаровзрывобезопасность" №6, 2003 – М.: Пожнаука. – С. 65-69.
2. Антоненко А.А. Техническое регулирование и эксплуатация средств пожарной автоматики и охраны объектов: реалии и перспективы. // Журнал "Системы безопасности" № 3/57, 2004. – С.76, № 4/58, 2004. – С.48.
- 3.. Антоненко А.А. Техническое регулирование в комплексном обеспечении безопасности объектов хозяйствования. // Журнал "Грани безопасности", № 6, 2006 г. – С. 16-20.
4. Себенцов Д. А. Как отразится на российском рынке безопасности вступление России в ВТО. Журнал "Системы безопасности". "№ 1" 2006 г. – С. 96-98.
5. Федеральный закон от 27 декабря 2002 № 184-ФЗ "О техническом регулировании".
6. Федеральный закон от 01 мая 2007 г. № 65-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О техническом регулировании"".
7. ГОСТ Р 53704-2009. Системы безопасности комплексные и интегрированные. Общие технические требования.