

И.В. Сосунов

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СТАНДАРТИЗАЦИИ В ОБЛАСТИ
ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ
И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В УСЛОВИЯХ
РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

THE URGENT QUESTIONS OF STANDARDIZATION IN THE FIELD
OF CIVIL DEFENSE AND POPULATION PROTECTION AND ALSO
PROTECTION TERRITORIES AGAINST EXTREME SITUATIONS UNDER
SYSTEM REFORMING CONDITIONS OF TECHNICAL REGULATION

В статье изложены исторические предпосылки создания национальной системы стандартизации, результаты анализа ее роли и места в обеспечении гражданской обороны и защиты населения России от чрезвычайных ситуаций, а также рассмотрены перспективы стандартизации в условиях реформирования системы технического регулирования.

Ключевые слова: гражданская оборона, стандарт, стандартизация, технический регламент, чрезвычайная ситуация.

This article talks about historical preconditions of national system creation of standardization, results of the analysis of its role and a place in maintenance of a civil defense and protection of Russia population against extreme situations are stated, and also consideration of standardization in system reforming conditions of technical regulation.

Key words: civil defense, standard, standardization, technical regulation, extreme situations.

Общеизвестно, что одним из важнейших элементов государственной технической политики любого промышленно развитого государства является национальная система стандартизации. Стандартизацией, в соответствии с определением, данным Международной организацией по стандартизации (ИСО), является установление и применение правил с целью упорядочения деятельности в определенной области на пользу и при участии всех заинтересованных сторон, в частности для достижения всеобщей оптимальной экономии при соблюдении функциональных условий и требований техники безопасности. Грамотно созданная и четко функционирующая национальная система стандартизации любого государства, базируясь на современных достижениях науки, техники и практического опыта, существенно влияет на темпы развития и уровень производства. При этом она не только определяет достигнутый уровень производства, но и является одним из стимулов научно-технического прогресса.

Подтверждением сказанному является тот факт, что одним из первых документов Советского правительства являлся декрет СНК РСФСР от 14 сентября 1918 г. "О введении международной метрической системы

мер и весов", а уже 15 сентября 1918 г. СНК СССР было принято решение о создании Комитета по стандартизации при Совете труда и обороны. С 1936 по 1940 г. разработкой и утверждением стандартов в СССР занимались также народные комиссариаты, а с июля 1940 г. – Всесоюзный комитет по стандартизации при СНК СССР, который в 1948 г. был включен в состав Государственного комитета Совета Министров СССР по внедрению передовой техники в народное хозяйство. С 1951 по 1953 г. центральным органом по стандартизации являлось Управление по стандартизации при совете Министров СССР, а с 1953 по 1954 г. Управление по стандартизации при Госплане СССР. С 1954 г. руководство стандартизацией было возложено на Комитет стандартов, мер и измерительных приборов при Совете Министров СССР, который в 1970 г. преобразовался в Госкомитет стандартов Совета Министров СССР (Госстандарт СССР).

Действующая в Советском Союзе государственная система стандартизации объединяла работы по стандартизации на всех уровнях управления народным хозяйством и представляла собой комплекс взаимоувязанных правил и положений, в которых содержались: основные цели и задачи стандартизации; требования по планированию, организации и методологии проведения работ по стандартизации; порядок разработки, внедрения, обращения нормативно-технических документов и внесения в них изменений, порядок госнадзора и ведомственного контроля за их внедрением и соблюдением; правила наблюдения за состоянием и применением средств измерений; перечень объектов стандартизации, категории и виды стандартов; единые нормы построения, изложения, оформления стандартов.

Основными задачами стандартизации в СССР являлись:

- установление требований к техническому уровню и качеству продукции, сырья, материалов, полуфабрикатов и комплектующих изделий, а также норм, требований и методов в области проектирования и производства продукции, позволяющих обеспечить оптимальное качество и ликвидировать нерациональное многообразие видов, марок и типоразмеров;
- развитие унификации и агрегатирования промышленной продукции как важнейшего условия специализации производства, комплексной механизации и автоматизации производственных процессов, повышения уровня взаимозаменяемости, эффективности эксплуатации и ремонта изделий;
- обеспечение единства и достоверности измерений в стране, создание и совершенствование государственных эталонов единиц физических величин, а также методов и средств измерений высшей точности;
- установление унифицированных систем документации, систем классификации и кодирования технико-экономической информации;

- установление единых терминов и обозначений в важнейших областях науки, техники, в отраслях народного хозяйства;
- установление системы стандартов безопасности труда;
- установление систем стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов;
- создание благоприятных условий для внешнеторговых, культурных и научно-технических связей.

Система органов и служб Госстандарта СССР включала республиканские управления, центры по стандартизации и метрологии, научно-исследовательские институты, лаборатории государственного надзора за выполнением требований стандартов. По состоянию на конец 80-х годов XX века в отраслях промышленности в области стандартизации работало более 600 головных базовых организаций, в т.ч. отраслевых научно-исследовательских институтов. Фонд действующих в СССР стандартов составлял более 20 *тыс.* государственных стандартов, охватывающих важнейшие виды промышленной и сельскохозяйственной продукции, более 6 *тыс.* республиканских, более 15 *тыс.* отраслевых стандартов и свыше 1000 *тыс.* технических условий, зарегистрированных в Госстандарте СССР.

Развитие России на новом историческом этапе, начавшемся в 1991 г., потребовало изменений и в государственной системе стандартизации, которые были закреплены Законом Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5154- I "О стандартизации" [1]. Указанный закон установил правовые основы стандартизации, обязательные для всех государственных органов управления, а также предприятий и предпринимателей, общественных объединений, определил меры государственной защиты интересов потребителей и государства посредством разработки и применения нормативных документов по стандартизации. Законом [1] было введено определение понятия ***стандартизация***, которое характеризовалось как деятельность по установлению норм, правил и характеристик в целях обеспечения: безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества; технической и информационной совместимости, а также взаимозаменяемости продукции; качества продукции, работ и услуг в соответствии с уровнем развития науки, техники и технологии; единства измерений; экономии всех видов ресурсов; ***безопасности хозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф и чрезвычайных ситуаций; обороноспособности и мобилизационной готовности страны.***

Статьей 6 закона [1] к нормативным документам по стандартизации, действующим на территории Российской Федерации, были отнесены: государственные стандарты Российской Федерации; применяемые в уста-

новленном порядке международные (региональные) стандарты, правила, нормы и рекомендации по стандартизации; общероссийские классификаторы технико-экономической информации; стандарты отраслей; стандарты предприятий; стандарты научно-технических, инженерных обществ и других общественных объединений.

Показательным является тот факт, что статьей 7 закона [1] впервые была установлена обязательность соблюдения государственными органами управления и субъектами хозяйственной деятельности только тех требований государственных стандартов, которые направлены на обеспечение безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества, для обеспечения технической и информационной совместимости, взаимозаменяемости продукции, единства методов их контроля и единства маркировки. Иные требования государственных стандартов, в соответствии с законом [1], подлежали обязательному соблюдению субъектами хозяйственной деятельности только в силу договора либо в том случае, если об этом указывалось в технической документации изготовителя (поставщика) продукции, исполнителя работ или услуг. Кроме того, закон [1] установил, что нормативные документы по стандартизации, в т.ч. государственные стандарты, являлись обязательными для исполнения только в части выполнения тех требований указанных документов к продукции и услугам, по которым предусмотрена обязательная процедура оценки соответствия.

С 1 июля 2003 г., т.е. с момента вступления в силу Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании" [2] в нашей стране начато существенное реформирование системы технического регулирования, в т.ч. реформирование национальной системы стандартизации.

В соответствии с указанным выше законом [2] под техническим регулированием понимается "...правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия".

Одновременно со вступлением в силу закона "О техническом регулировании" [2] был отменен и закон "О стандартизации" [1]. Теперь, в соответствии с законом [2], под *стандартизацией* понимается деятельность

по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг, а под **стандартом** – документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Стандарт также может содержать правила и методы исследований (испытаний) и измерений, правила отбора образцов, требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

Безусловно, ядром создаваемой системы технического регулирования, являются разрабатываемые в настоящее время технические регламенты, устанавливающие обязательные для исполнения требования к объектам технического регулирования, принимаемые международными договорами РФ и федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ. Требования же к продукции или к связанным с ними процессам, установленные ранее нормативными правовыми актами РФ и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти в целях защиты жизни, здоровья граждан и имущества, в т.ч. ГОС-Тами, в соответствии со статьей 46 закона [2] подлежат исполнению исключительно только до вступления в силу соответствующих технических регламентов. Кроме того, положениями статьи 4 закона [2] установлено, что федеральные органы исполнительной власти теперь вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера, за исключением случаев, установления требования к оборонной продукции (работам, услугам) и продукции (работам, услугам), сведения о которой составляют государственную тайну.

Таким образом, закон "О техническом регулировании" [2] выстроил четкую иерархию нормативно-технических и нормативных документов, представленную на рис. 1.

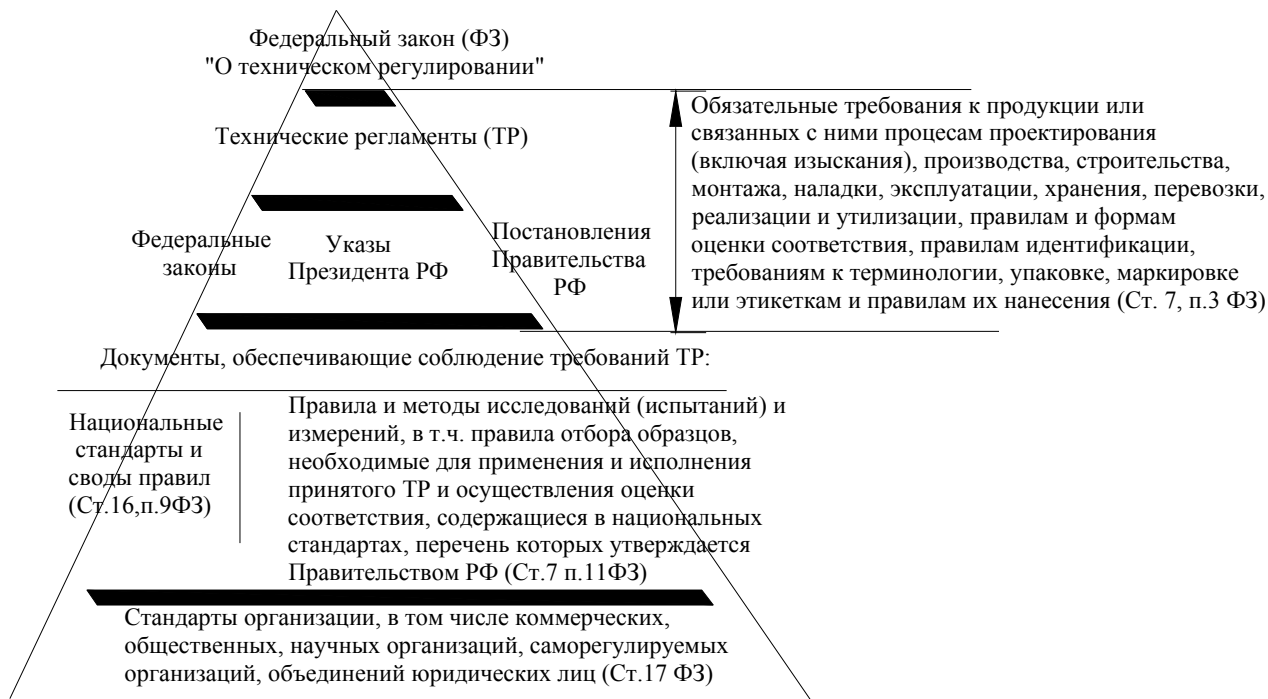


Рис. 1. Иерархия регламентирующих документов

В условиях проводимой реформы технического регулирования можно выделить следующие цели стандартизации:

- повышение уровня безопасности жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – чрезвычайная ситуация), повышение уровня экологической безопасности, безопасности жизни и здоровья животных и растений;
- обеспечение конкурентоспособности и качества продукции (работ, услуг), единства измерений, рационального использования ресурсов, взаимозаменяемости технических средств (машин и оборудования, их составных частей, комплектующих изделий и материалов), технической и информационной совместимости, сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, технических и экономико-статистических данных, проведения анализа характеристик продукции (работ, услуг), исполнения государственных заказов, добровольного подтверждения соответствия продукции (работ, услуг);
- содействие соблюдению требований технических регламентов;
- создание систем классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации, систем каталогизации продукции (работ, услуг), систем обеспечения качества продукции (работ, услуг),

систем поиска и передачи данных, содействие проведению работ по унификации.

Схема изменения категории стандартов, в связи с введением в действие закона "О техническом регулировании" [2], представлена на рис. 2.



Рис. 2. Схема изменения категории стандартов

Важно, что одним из действующих основополагающих принципов стандартизации является добровольность применения стандартов.

К документам в области стандартизации, теперь используемым на территории РФ, можно отнести:

- национальные стандарты;
- правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации;
- применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации;
- стандарты организаций;
- своды правил.

Сводам правил, незаслуженно забытым Федеральным законом "О техническом регулировании" (в редакции 2002 г.), хотелось бы уделить особое внимание. Важнейшим является тот факт, что 1 мая 2007 г.

в закон [2] были внесены изменения, касающиеся включения сводов правил в перечень документов по стандартизации. Теперь законодательно определено, что **свод правил** – это документ, в котором содержатся технические правила и (или) описание процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации продукции и который применяется на добровольной основе. Считаю целесообразным привести определение термина "свод правил", представленное в руководстве ИСО/МЭК 2:2004 и устанавливающее, что сводом правил является документ, рекомендуемый технические правила или процедуры проектирования, изготовления, монтажа, технического обслуживания или эксплуатации оборудования, конструкций или изделий. При этом свод правил может быть стандартом, частью стандарта или самостоятельным документом. Внесение законом [3] сводов правил в перечень документов по стандартизации является актуальным, поскольку строительные нормы и правила (СНиП), своды правил по проектированию (СП) и иные нормативные технические документы как раз и являются теми сводами правил по международной терминологии. Поэтому важнейшей задачей при создании системы технического регулирования в области гражданской обороны (ГО) и защиты населения от ЧС является использование положений (требований) указанных выше СНиП и СП для разработки документов, применяемых добровольно для достижения целей технических регламентов и понятных как для производителей, так и для потребителей продукции.

Пунктом 10 статьи 16 закона [2] установлено, что в случае отсутствия национальных стандартов применительно к отдельным требованиям технических регламентов или объектам технического регулирования, в целях обеспечения соблюдения требований технических регламентов к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, разрабатываются своды правил.

Важно понимать, что при создании новой российской системы технического регулирования национальным стандартам, сводам правил, правилам и методам исследований (измерений), необходимым для применения технических регламентов, и стандартам организаций отведена роль документов, лишь обеспечивающих соблюдение требований технических регламентов.

Схема утверждения документов технического регулирования в области ГО и защиты от ЧС представлена на рис. 3.

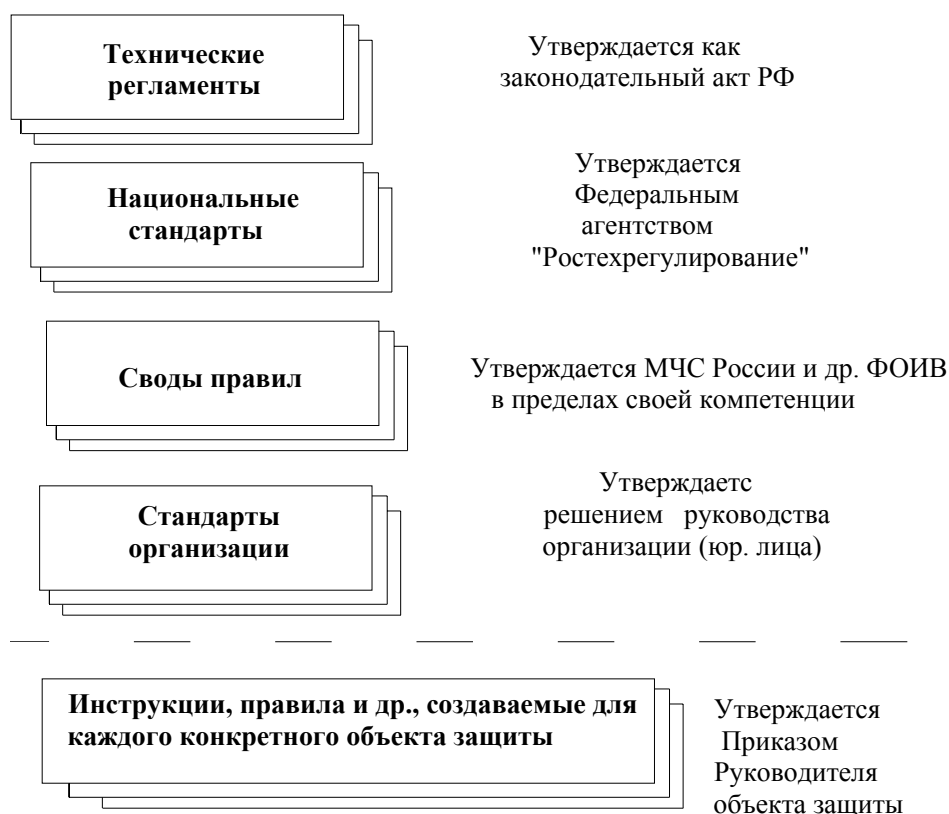


Рис. 3. Схема утверждения документов технического регулирования в области ГО и защиты от ЧС

Применение на добровольной основе национальных стандартов и (или) сводов правил является достаточным условием соблюдения требований соответствующих технических регламентов. В этом случае оценка соответствия требованиям технических регламентов может осуществляться на основании подтверждения их соответствия национальным стандартам и (или) сводам правил. При этом, неприменение национальных стандартов и (или) сводов правил не может оцениваться как несоблюдение требований технических регламентов, поскольку в этом случае для оценки соответствия требованиям технических регламентов допускается применение иных документов.

Таким образом, под системой технического регулирования в различных отраслях и сферах деятельности, в т.ч. в области ГО и защиты населения и территорий от ЧС, понимается упорядоченная определенным образом совокупность объектов технического регулирования, для каждого из которых определен набор обязательных и добровольных требований, формы оценки соответствия этим требованиям, а также предусмотрена возможность их скоординированного использования в данной и смежных отраслях. При этом обязательные требования, содержащиеся в технических

регламентах, при своей реализации по отношению к объектам технического регулирования, должны, прежде всего, обеспечивать защиту жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, а уже во вторую очередь – обеспечивать охрану окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, а также предупреждать действия, вводящие в заблуждение приобретателей. Добровольные же требования, относящиеся к сфере стандартизации, должны быть направлены на достижение при своей реализации следующих целей: повышение уровня безопасности жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, экологической безопасности, безопасности жизни и здоровья животных и растений; содействие соблюдению требований технических регламентов; повышение уровня безопасности объектов с учетом риска возникновения ЧС; обеспечение научно-технического прогресса; повышение конкурентоспособности продукции, работ, услуг; обеспечение рационального использования ресурсов; достижение технической и информационной совместимости; обеспечение сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, технических и экономико-статистических данных; обеспечение взаимозаменяемости продукции.

Добровольные требования, относящиеся к сфере стандартизации, предполагается реализовывать в соответствии с принципами стандартизации, изложенными в статье 12 Закона [1] и в Концепции развития национальной системы стандартизации [4], утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28 февраля 2006 г. № 266-р. В соответствии с Концепцией [4], сформированная на протяжении многих десятилетий система государственной стандартизации в ходе реформы технического регулирования должна быть заменена на национальную систему стандартизации, которая в условиях глобализации экономических отношений призвана обеспечить баланс интересов государства, хозяйствующих субъектов, общественных организаций и потребителей, повысить конкурентоспособность российской экономики, создать условия для развития предпринимательства на основе повышения качества товаров, работ и услуг. При этом, стандартизации отводится роль ключевого фактора поддержки государственной социально-экономической политики, способствующего развитию добросовестной конкуренции, инноваций, снижению технических барьеров в торговле, повышению уровня безопасности жизни, здоровья и имущества граждан, обеспечивающего охрану интересов потребителей, окружающей среды и экономию всех видов ресурсов.

Законодательную и нормативную базу национальной системы стандартизации составляют:

- Конституция Российской Федерации, которая относит стандарты к вопросам исключительного ведения Российской Федерации;
- Федеральный закон "О техническом регулировании" [2], определивший правовые основы стандартизации в РФ, участников работ по стандартизации, правила разработки и добровольность применения стандартов;
- нормативные правовые акты Правительства РФ по вопросам стандартизации;
- основополагающие стандарты национальной системы стандартизации.

В состав фонда документов национальной системы стандартизации входят межгосударственные, государственные и национальные стандарты, отраслевые стандарты, правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации.

При этом предусмотрена возможность использования национальных и международных стандартов в качестве основы для разработки технических регламентов и содействия соблюдению их требований.

Следует отметить, что в рамках создания фонда документов государственной системы стандартизации, в период с 1991 г. по 2002 г., сформировался ряд таких уникальных систем, как общетехнические системы стандартов, система стандартов безопасности труда, система стандартов безопасности при чрезвычайных ситуациях и другие.

Так, с целью реализации требований закона [1] в части разработки федеральных норм по стандартизации в области гражданской обороны и предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, 13 января 1993 г. Госстандартом России был создан Технический комитет по стандартизации №71 (ТК 71) "Гражданская оборона, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций", состоящий из подкомитета №1 (ПК1) "Защита населения от последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий и применения современных средств поражения" и ПК2 "Спасательные и другие работы в ходе ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий в очагах поражения".

Объективная и закономерная необходимость создания комплекса взаимоувязанных государственных стандартов Российской Федерации (ГОСТ Р) по обеспечению безопасности населения и хозяйственных объектов в ЧС привела к разработке в 1993-1994 г. программы комплексной стандартизации "Безопасность в чрезвычайных ситуациях" (БЧС), утвержденной МЧС России и Госстандартом России в декабре 1994 г. В 1998 г. указанная программа была уточнена и включила в себя перечень уже разработанных и запланированных к разработке стандартов, в т.ч. устанавливающих: общие (технические) требования – 34 стандарта; термины и опре-

деления – 12; основные положения и правила – 8; классификацию – 4; номенклатуру параметров – 2; другие – 3.

К настоящему времени уже разработаны и утверждены стандарты следующих групп: основные положения – 11 стандартов; мониторинг и прогнозирование - 11; безопасность объектов экономики - 5; безопасность населения - 6; безопасность воды - 2; управление, связь и оповещение - 1; ликвидация ЧС - 9, аварийно-спасательные средства - 10.

Решением Межгосударственного совета стран СНГ по стандартизации метрологии и сертификации 20 стандартов России, входящие в комплекс стандартов "БЧС", были переведены в ранг межгосударственных. Проведенный анализ состава и содержания стандартов комплекса "БЧС" показал, что на основе 28 стандартов после их уточнения и доработки могут быть разработаны даже проекты международных стандартов.

Что касается стандартов в области гражданской обороны, то их фонд представлен значительно скромнее. основополагающими стандартами комплекса стандартов "Гражданская оборона" являются ГОСТ Р 42.0.01-2000 "Гражданская оборона. Основные положения" и ГОСТ Р 42.0.02-2001 "Гражданская оборона. Термины и определения основных понятий".

Следует отметить, что в зависимости от специфики объекта стандартизации и содержания устанавливаемых к нему требований различают такие виды стандартов, как:

- основополагающие;
- на продукцию, услуги;
- на работы (процессы);
- на методы контроля (испытаний, измерений, анализа).

К сожалению, большинство разработанных стандартов комплекса "БЧС" являются основополагающими и не содержат требований, по которым могут проводиться процедуры соответствия.

Следует отметить, что разработка стандартов комплекса "БЧС" позволила значительно повысить эффективность мероприятий по защите населения и территорий от ЧС, осуществляемых в РФ, за счет:

- унификации оборудования, снижения количества и расходов по запасным частям, инструментам и принадлежностям, а также предметам снабжения, их совместимости и взаимозаменяемости;
- упрощения закупок и уменьшения рисков по поставкам некачественной продукции;
- совместимости систем мониторинга и прогнозирования ЧС, обеспечения возможности локализации и ликвидации ЧС на неподготовленных территориях;
- унификации требований к мобильным системам жизнеобеспечения пострадавшего населения в зонах ЧС;

- реализации требований МЧС России по предупреждению ЧС через участие в разработке национальных стандартов и др.

По инициативе России (МЧС России и Госстандарта России) Международной организацией по стандартизации (ИСО) в июне 2001 года было принято решение о создании Технического комитета по стандартизации ИСО/ТК 223 "Гражданская защита", задачей которого являлась разработка международных стандартов по мониторингу и прогнозированию природных, техногенных и биолого-социальных ЧС, предупреждению и предотвращению ЧС, защите населения и территорий от возможных ЧС, оценке возможного и нанесенного в результате ЧС ущерба и по другим важным вопросам в области защиты от ЧС. Изначально, ведения секретариата ИСО/ТК 223 было закреплено за Россией, ввиду признания работы, проведенной в нашей стране по созданию стандартов комплекса "БЧС". В августе же 2005 г. ведение секретариата ИСО/ТК 223 было передано от России Швеции.

Безусловно, создание и развитие национальной системы стандартизации России базируется на крепком фундаменте государственной системы стандартизации, созданной до 2003 г., т.е. до момента вступления в силу закона "О техническом регулировании" [2]. Однако для достижения стратегических целей стандартизации в условиях проводимой реформы технического регулирования необходимо:

- сформировать механизмы использования национальных стандартов в государственных интересах РФ, в том числе для выполнения международных обязательств нашей страны и поддержки социально-экономической политики государства;

- обеспечить приоритетную разработку национальных стандартов, применяемых на добровольной основе, для соблюдения требований технических регламентов;

- обеспечить при разработке национальных стандартов баланс интересов государства, хозяйствующих субъектов, общественных организаций и потребителей;

- сформировать экономические механизмы, обеспечивающие привлечение всех заинтересованных сторон к работам по стандартизации и их финансированию;

- обеспечить эффективное применение методов и средств стандартизации для содействия успешному развитию секторов российской экономики с высоким потенциалом развития, а также для повышения качества и конкурентоспособности российской продукции, работ и услуг;

- применять при разработке стандартов метод программно-целевого планирования;

- оптимизировать процедуру разработки и принятия национальных

стандартов с использованием международного опыта;

- усилить роль РФ и повысить ее авторитет в международной (региональной) стандартизации;
- повысить уровень гармонизации национальных и международных стандартов;
- повысить эффективность межгосударственной стандартизации.

Теперь, рассмотрев исторические предпосылки создания национальной системы стандартизации в условиях реформы технического регулирования, а также подвергнув анализу требования Федерального закона "О техническом регулировании" к стандартизации, акцентируем свое внимание на актуальных вопросах стандартизации в области ГО и защиты населения и территорий от ЧС.

Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2007 г. № 1930-р в Программу разработки технических регламентов внесены два новых технических регламента, определяющих требования к продукции, обеспечивающие защиту населения и территорий России от ЧС и гражданскую оборону. Это технические регламенты "Общие требования к продукции, обеспечивающие защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и "Общие требования к продукции, обеспечивающие гражданскую оборону".

Безусловно, по своим масштабам и важности решаемых стратегических задач, направленных на обеспечение ГО и защиту населения и территорий от ЧС, разработка двух указанных выше технических регламентов не имела аналогов ни в Советском Союзе, ни в современной России. Говоря языком аллегорий, разработчикам этих технических регламентов предстоит собрать в единый "котел" все нормативные технические документы (НТД), устанавливающие до настоящего времени требования к продукции, обеспечивающие защиту населения, материальных и культурных ценностей на территории РФ от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении ЧС природного и техногенного характера. Далее следует "перекипятить" указанные НТД, убрав при этом "пену" (избыточные, устаревшие и противоречивые требования НТД), добавить "специи" (современные актуальные требования в области ГО и защиты от ЧС) и получить в результате этого кулинарно-законодательного процесса блюдо, которое понравилось бы и государству, ответственному за обеспечение безопасности граждан, и обществу промышленников-предпринимателей, вынужденным это блюдо вкушать в ближайшем будущем.

Осознавая всю важность разработки технических регламентов, устанавливающих требования в области ГО и защиты от ЧС, нельзя умалять роль документов по стандартизации, в т.ч. национальных стандартов и

сводов правил.

Законодательство РФ определяет, что в дополнение к разработанным техническим регламентам, в т.ч. указанным выше, должны прилагаться перечни стандартов и (или) сводов правил, которые будут использоваться в соответствии с п. 9 статьи 16 закона [2] в качестве доказательной базы технических регламентов, а также перечни правил и методов исследований, испытаний. Только при наличии указанных документов можно говорить о возможности реализации требований технических регламентов.

Модель задания требований к продукции, обеспечивающих ГО и защиту населения и территорий от ЧС, представлена на рис. 4.

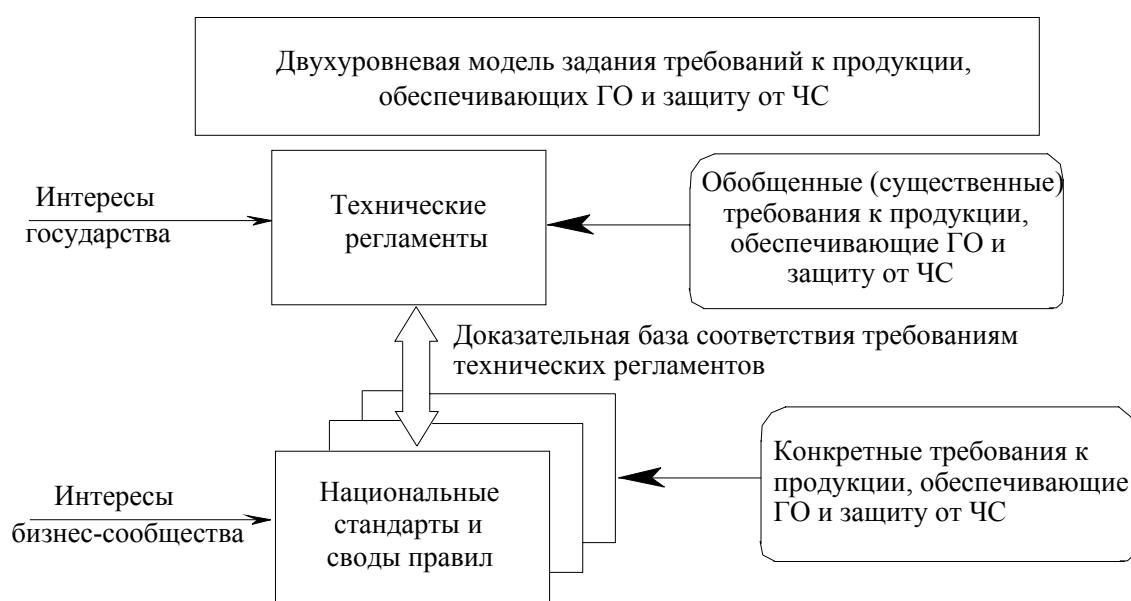


Рис. 4. Модель задания требований к продукции, обеспечивающих ГО и защиту населения и территорий от ЧС

Следовательно, для достижения целей технического регулирования в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от ЧС необходимо:

- разработать механизмы использования разработанных до настоящего времени национальных стандартов и сводов правил в области ГО и защиты от ЧС в интересах обеспечения защиты населения, материальных и культурных ценностей на территории России от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении ЧС;
- осуществить разработку первоочередных национальных стандартов

и сводов правил, применяемых на добровольной основе, для соблюдения требований технических регламентов "Общие требования к продукции, обеспечивающие защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и "Общие требования к продукции, обеспечивающие гражданскую оборону", в т.ч. путем переработки действующих в настоящее время нормативных правовых документов МЧС России и нормативных технических документов (СНиП, СП, ВСН и др.);

- обеспечить при разработке стандартов и сводов правил баланс интересов государства, общественных организаций и потребителей, обязанных исполнять требования технических регламентов;

- разработать и внедрить экономические механизмы, обеспечивающие привлечение всех заинтересованных сторон к работам по стандартизации в области ГО и защиты от ЧС, а также и их финансированию;

- обеспечить эффективное применение методов и средств стандартизации для содействия эффективной защите населения и территорий от поражающих факторов ЧС, а также от поражающих факторов современных средств поражения, применяемых при ведении военных действий, для содействия развитию российской экономики, а также для повышения качества и конкурентоспособности российской продукции, работ и услуг;

- как можно шире использовать международный опыт для оптимизации процедуры разработки и принятия стандартов и сводов правил, главным образом в области защиты от ЧС;

- усилить роль РФ и повысить ее авторитет в международном техническом комитете ИСО/ТК 223 "Гражданская защита";

- повысить уровень гармонизации национальных и международных документов по стандартизации в области защиты от ЧС.

Очевидно, что актуальной задачей, которую необходимо решать параллельно с разработкой проектов технических регламентов "Общие требования к продукции, обеспечивающие защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и "Общие требования к продукции, обеспечивающие гражданскую оборону", является подготовка перечней национальных стандартов и сводов правил, которые в последующем, после их утверждения Правительством РФ, будут использоваться в качестве доказательной базы соответствия продукции (объектов защиты) требованиям указанных технических регламентов.

Указанные перечни стандартов, содержащие правила и методы исследований (испытаний) и измерений, необходимых для применения и исполнения технических регламентов и осуществления оценки соответствия, должны разрабатываться исходя из следующих принципов:

- единство правил и методов исследований (испытаний) и измерений, предназначенных для оценки соответствия продукции требованиям,

обеспечивающим ГО и защиту от ЧС, или связанных с ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям, установленным в технических регламентах, а также в перечнях стандартов и (или) сводов правил, применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований технических регламентов "Общие требования к продукции, обеспечивающие защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и "Общие требования к продукции, обеспечивающие гражданскую оборону";

- соответствие применяемых правил и методов требованиям нормативных правовых документов в области обеспечения единства измерений;

- соответствие указанных правил и методов уровню развития национальной экономики, развития материально-технической базы, а также уровню научно-технического развития экономики России;

- приоритетность отбора правил и методов, гармонизированных с аналогичными, применяемыми в международной практике;

- недопустимость выбора и применения правил и методов, создающих препятствия при производстве и обращении продукции, к которой предъявляются требования в области ГО и защиты от ЧС, выполнении работ и оказании услуг в большей степени, чем это минимально необходимо для достижения целей, установленных указанными техническими регламентами;

- обеспечение защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного и муниципального имущества;

- охрана окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений;

- предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

Разработка перечней стандартов должна базироваться на анализе требований проектов технических регламентов "Общие требования к продукции, обеспечивающие защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и "Общие требования к продукции, обеспечивающие гражданскую оборону" в целях определения структур и содержания перечней, включающих в себя:

- содержание требований технических регламентов, а также перечней национальных стандартов и (или) сводов правил, в результате добровольного применения которых обеспечивается соблюдение технических регламентов;

- состав характеристик продукции, к которой предъявляются требования, обеспечивающие ГО и защиту от ЧС, процессов, услуг, подлежащих исследованию (испытаниям) и измерениям и допустимых погрешностей их определения;

- требования к условиям проведения исследований (испытаний) и измерений, если они изложены в технических регламентах, перечнях национальных стандартов и (или) сводов правил, в результате добровольного применения которых обеспечивается соблюдение требований технических регламентов;

- перечень национальных стандартов, содержащих описание правил и методов исследований (испытаний) и аттестованных методик выполнения измерений, необходимых для оценки соответствия требованиям технических регламентов.

Безусловно, в указанные перечни должны войти стандарты, уже разработанные и утвержденные Госстандартом, а также утвержденные федеральными органами исполнительной власти своды правил. Однако большинство стандартов комплексов "БЧС" и "Гражданская оборона" являются основополагающими, не содержат требований к процедурам оценки соответствия продукции требованиям разрабатываемых технических регламентов, следовательно, не могут быть включены в перечни национальных стандартов и сводов правил, используемых для подтверждения соответствия.

В связи с изложенным, важнейшей для МЧС России задачей является систематизация и анализ имеющихся нормативных правовых и нормативных технических документов, содержащих требования в области ГО и защиты населения и территорий от ЧС, с последующей их переработкой в национальные стандарты и своды правил.

Своды правил должны разрабатываться только при отсутствии национальных стандартов и только применительно к отдельным требованиям технических регламентов или объектам технического регулирования.

Требования, устанавливаемые в сводах правил, должны основываться на современных достижениях науки, техники и технологий в области ГО и защиты населения и территорий от ЧС. В сводах правил целесообразно указывать отдельные требования технических регламентов, для соблюдения которых они разрабатываются.

Разработка сводов правил должна базироваться на основе частичного или полного использования нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, главным образом МЧС России, при наличии в них технических правил и (или) описания процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, применение

которых на добровольных условиях позволит обеспечить соблюдение отдельных требований к продукции, обеспечивающих гражданскую оборону и защиту населения и территорий от ЧС.

В качестве имеющейся нормативной базы, которую целесообразно использовать для разработки сводов правил в области ГО, следует указать, например:

- СНиП 2.01.51-90 "Инженерно-технические мероприятия гражданской обороны";
- СНиП 2.01.54-84 "Защитные сооружения гражданской обороны в подземных горных выработках";
- СНиП 3.01.09-84 "Приемка в эксплуатацию законченных строительством защитных сооружений и их содержание в мирное время";
- СНиП 2.01.53-84 "Световая маскировка населенных пунктов и объектов народного хозяйства";
- СНиП 2.01.57-85 "Приспособление объектов коммунально-бытового назначения для санитарной обработки людей, специальной обработки одежды и подвижного состава автотранспорта";
- СНиП II-11-77* "Защитные сооружения гражданской обороны";
- приказ МЧС России от 21.7.2005 г. № 575 "Об утверждении порядка содержания и использования защитных сооружений гражданской обороны";
- приказ МЧС России, Мининформсвязи России, Минкультуры России от 7.12.2005 г. № 877/138/597 "Об утверждении положения по организации эксплуатационно-технического обслуживания систем оповещения населения";
- приказ МЧС России от 27.5.2003 г. № 285 "Об утверждении и введении в действие Правил использования и содержания средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и контроля";
- приказ МЧС России от 15.12.2002 г. № 583 "Об утверждении и введении в действие Правил эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны";
- Методические рекомендации по созданию в районах размещения потенциально опасных объектов локальных систем оповещения, утвержденные заместителем министра Российской Федерации по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям ликвидации последствий стихийных бедствий 24.12.2002 г.;
- ВСН ВК4-90 "Инструкция по подготовке и работе систем хозяйственно-питьевого водоснабжения в условиях чрезвычайных ситуаций";

- ВСН 116-81 "Инструкция по проектированию противорадиационных укрытий для производственных зон колхозов и совхозов";

- СП 32-106-2004 "Метрополитены. Дополнительные сооружения и устройства".

В качестве имеющейся нормативной литературы, способной стать базой для разработки сводов правил в области защиты населения и территорий от ЧС, следует указать:

- СНиП 22-01-95 "Геофизика опасных природных воздействий";
- СНиП 2.06.15-85 "Инженерная защита территорий от затопления и подтопления";

- СНиП 22-02-2003 "Инженерная защита территорий, зданий и сооружений от опасных геологических процессов Основные положения";

- СНиП II-7-81* "Строительство в сейсмических районах";

- СНиП 23-01-99 "Строительная климатология";

- СНиП 2.01.09-91 "Здания и сооружения на подрабатываемых территориях и просадочных грунтах";

- СНиП 33-01-2003 "Гидротехнические сооружения Основные положения проектирования";

- СП 2.6.1.758-99 "Нормы радиационной безопасности" (НРБ-99);

- приказ МЧС России, Мининформсвязи России, Минкультуры России от 7.12.2005 г. № 877/138/597 "Об утверждении положения по организации эксплуатационно-технического обслуживания систем оповещения населения";

- приказ МЧС России, МВД России, ФСБ России от 31.5.2005 г. № 428/432/321 "О порядке размещения современных технических средств массовой информации в местах массового пребывания людей в целях подготовки населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и охраны общественного порядка, а также своевременного оповещения и оперативного информирования граждан о чрезвычайных ситуациях и угрозе террористических акций";

- приказ МЧС России от 28.12.2004 № 621 "Об утверждении правил разработки и согласования планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации";

- приказ МЧС России от 4.11.2004 № 506 "Об утверждении типового паспорта безопасности опасного объекта";

- приказ МЧС России от 25.10.2004 № 484 "Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований".

Особо следует отметить такой документ, как СП 11-107-98 "Порядок разработки и состав раздела "Инженерно-технические мероприятия гражданской обороны. Мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций" проектов строительства". На протяжении последнего десятилетия разработка инженерно-технических мероприятий гражданской обороны и мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций (ИТМ ГОЧС) в составе проектной документации объектов капитального строительства осуществлялась в соответствии с указанным сводом правил. СП 11-107-98 содержал требования по получению исходных данных и технических условий для разработки ИТМ ГОЧС, требования к структуре и содержанию разделов "ИТМ ГОЧС" проектов строительства, в т.ч. требования к проектированию: инженерно-технических мероприятий ГО; мероприятий по предупреждению ЧС, возникающих в результате возможных аварий на объекте строительства, и снижению их тяжести; мероприятий по предупреждению ЧС, возникающих в результате аварий на рядом расположенных потенциально опасных объектах, в том числе аварий на транспорте; мероприятий по предупреждению ЧС, источниками которых являются опасные природные процессы. Кроме того, СП 11-107-98 содержал требования по экспертизе проектной документации в части выполнения требований ГО и требований в области предупреждения ЧС.

Даже поверхностное ознакомление с содержанием указанного свода правил позволяет судить о возможности его применения для целей технического регулирования в области ГО и защиты от ЧС. Безусловно, многие положения СП 11-107-98 устарели и в настоящее время, с введением в действие Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ [5], потеряли актуальность. Однако это не умаляет значения указанного документа для целей технического регулирования при условии его переработки и актуализации.

Такую актуализацию СП 11-107-98 сотрудники ВНИИ ГОЧС, под руководством автора данной статьи, уже выполнили в инициативном порядке.

Новая редакция СП 11-107-98 (далее - СП 11-107-98*) содержит целый ряд новых положений, основными из которых являются следующие.

Во-первых, в соответствии с Градостроительным кодексом РФ [5], специальный раздел проекта строительства, содержащий ИТМ ГОЧС, переименован в "Мероприятия по гражданской обороне. Мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (далее - раздел МГОЧС).

Во-вторых, в СП 11-107-98* приведен уточненный перечень объектов, в проектах строительства которых должен разрабатываться раздел МГОЧС. Таковыми объектами являются объекты использования атомной

энергии, опасные производственные объекты, особо опасные, технически сложные, уникальные объекты, объекты обороны и безопасности.

К объектам использования атомной энергии, в соответствии с Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии", относятся ядерные установки, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилища радиоактивных отходов.

К опасным производственным объектам, в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", относятся объекты, на которых:

- получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются воспламеняющиеся, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные и высокотоксичные вещества, вещества, представляющие опасность для окружающей природной среды;

- используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115 °С;

- используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскапаторы, канатные дороги, фуникулеры;

- получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов;

- ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях.

К особо опасным и технически сложным объектам относятся:

- объекты использования атомной энергии (в том числе ядерные установки, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ);

- гидротехнические сооружения первого и второго классов, устанавливаемые в соответствии с законодательством о безопасности гидротехнических сооружений;

- линейно-кабельные сооружения связи и сооружения связи, определяемые в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- линии электропередачи и иные объекты электросетевого хозяйства напряжением 330 КВ и более;

- объекты космической инфраструктуры;

- аэропорты и иные объекты авиационной инфраструктуры;

- объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

- метрополитены;

- морские порты, за исключением морских специализированных портов, предназначенных для обслуживания спортивных и прогулочных судов;

- тепловые электростанции мощностью 150 МВт и выше;

➤ опасные производственные объекты, на которых:

а) получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, превышающих предельные. Такие вещества и предельные количества опасных веществ соответственно указаны в приложениях 1 и 2 к Федеральному закону от 21.7.1997 г. № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов". Не относятся к особо опасным и технически сложным объектам газораспределительные системы, на которых используется, хранится, транспортируется природный газ под давлением до 1,2 МПа включительно или сжиженный углеводородный газ под давлением до 1,6 МПа включительно;

в) получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов;

г) ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях;

д) используются стационарно установленные канатные дороги и фуникулеры.

К уникальным объектам относятся объекты капитального строительства, в проектной документации которых предусмотрена хотя бы одна из следующих характеристик:

➤ высота более чем 100 м;
➤ пролеты более чем 100 м;
➤ наличие консоли более чем 20 м;
➤ заглубление подземной части (полностью или частично) ниже планировочной отметки земли более чем на 10 м;

➤ наличие конструкций и конструкционных систем, в отношении которых применяются нестандартные методы расчета с учетом физических или геометрических нелинейных свойств либо разрабатываются специальные методы расчета.

К объектам обороны и безопасности относятся объекты капитального строительства, функционирование которых необходимо для реализации требований Закона РФ от 5.3.1992 г. № 2446-1 "О безопасности" и Федерального закона от 31.5.1996 г. № 61-ФЗ "Об обороне".

В третьих, в СП 11-107-98* уделено значительное внимание требованиям по оценке риска, осуществляемой при проектировании зданий и сооружений. При этом указан перечень апробированных методик по оценке риска, рекомендованных к использованию при проектировании.

В-четвертых, предусмотрено включение в перечень мероприятий по предупреждению ЧС, возникающих в результате возможных аварий на проектируемом объекте, решений по предупреждению ЧС на стадиях строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода объекта из

эксплуатации.

В-пятых, в проект СП 11-107-98* включены требования к проектированию структурированных систем мониторинга и управления инженерными системами зданий и сооружений (СМИС), а также по автоматизированной передаче критических параметров работы инженерных систем жизнеобеспечения особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства (в местную единую дежурно-диспетчерскую службу).

При этом указано, что проектная документация на СМИС должна оформляться в соответствии с ГОСТ 22.1.12-2005 "БЧС. Структурированная система мониторинга и управления инженерными системами зданий и сооружений. Общие требования", ГОСТ 34.601-90 "Автоматизированные системы. Стадии создания", ГОСТ 34.602-89 "Техническое задание на создание автоматизированной системы", ГОСТ 34.003-90 "Информационные данные", ГОСТ 34.201-89 "Виды, комплектность и обозначение документов при создании автоматизированных систем", ГОСТ Р 22.7.01-99 "БЧС. Единая дежурно-диспетчерская служба. Основные положения", РД 50-34.698-90 "Автоматизированные системы. Требования к содержанию документов" в виде самостоятельных томов (книг).

В-шестых, в СП 11-107-98* существенно обновлен перечень руководящих, нормативных и методических документов, рекомендуемых для проектирования мероприятий ГОЧС, поскольку за последние годы многие из действующих на момент разработки СП 11-107-98 документы отменены или заменены на новые. Кроме того, произошло существенное развитие научно-методических основ анализа риска опасностей как природного, так и техногенного характера, а также прогнозирования последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий, что также нашло отражение в СП 11-107-98*.

В-седьмых, требования по оценке соответствия проектной документации установленным требованиям в форме государственной экспертизы приведены в соответствие с главой 2 Градостроительного кодекса РФ [5].

Таким образом, материалы данной статьи свидетельствуют о том, что, несмотря на законодательное закрепление добровольности исполнения документов в области стандартизации, в т.ч. национальных стандартов и сводов правил, их актуальность не потеряла значения. Более того, проводимые в России реформы технического регулирования позволяют применять указанные документы более широко для подтверждения соответствия продукции и связанных с ней процессов требованиям, указанным в соответствующих технических регламентах и обеспечивающим защиту населения, материальных и культурных ценностей на территории РФ от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих

действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Однако для создания межотраслевой системы технического регулирования в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций, включающей наряду с техническими регламентами и документы в области стандартизации, необходима скоординированная и целенаправленная работа всех заинтересованных органов власти и организаций по созданию актуального фонда национальных стандартов и сводов правил, содержащих правила оценки соответствия продукции требованиям в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций.

Литература

1. Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5154-I "О стандартизации".
2. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании".
3. Федеральный закон от 1 мая 2007 г. № 65-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О техническом регулировании"".
4. Концепция развития национальной системы стандартизации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28.02.2006 г. № 266-р.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.