

Т.С. Титова, В.Н. Смирнов, И.Д. Новикова, С.М. Плешаков
(Петербургский государственный университет путей сообщения;
e-mail: tamila@pgups.ru)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ ВОДНОГО ТРАНСПОРТА

Проведён анализ нормативно-правовых основ обеспечения безопасных условий труда и повышения уровня производственной (технической и технологической) безопасности инфраструктуры водного транспорта.

Ключевые слова: техническое регулирование, эксплуатация, безопасность, портовое сооружение.

T.S. Titova, V.N. Smirnov, I.D. Novikova, S.M. Pleshakov LEGAL AND REGULATORY BASICS FOR ENSURING SAFETY OF WATER TRANSPORT INFRASTRUCTURE

Analysis of legal and regulatory basics of ensuring safe working conditions and increased safety of production (technical and technological) in water transport infrastructure.

Key words: technical regulation, maintenance, safety, port facilities.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 15 декабря 2013 г.

Сегодня морское портовое хозяйство России – это 882 портовых комплекса протяжённостью причального фронта порядка 140 *тыс. м*, расположенных в 63 морских портах, входящих в реестр морских портов страны, где обрабатывается более полумиллиарда тонн различных грузов [9].

На реках России функционирует более 130 портов, общее количество причалов – 642, протяжённость – 82,6 *тыс. м*. Большинство портовых сооружений введено в эксплуатацию более 35 лет назад [10].

В настоящее время эксплуатируемая сеть внутренних водных путей России имеет самую большую протяжённость в мире – 101,3 *тыс. км*. Большая часть этих путей обладает развитой инфраструктурой по организации и обслуживанию судоходства. На внутренних водных путях расположены 723 судоходных гидротехнических сооружения [10].

Портовая инфраструктура (портовое хозяйство) – портовые гидротехнические сооружения, рейды, якорные стоянки, доки, буксиры, ледоколы, иные суда портового флота, средства навигационного оборудования и другие объекты навигационно-гидрографического обеспечения судоходства, радиолокационные системы управления движением судов, автоматические информационные системы, перегрузочное оборудование, железнодорожные и автомобильные подъездные пути, устройства связи, тепло-, газо-, водо- и электроснабжения, иные инженерные сети и коммуникации, склады, а также иные здания, строения, сооружения, устройства и оборудование, расположенные в границах

порта и предназначенные для обеспечения безопасного судоходства, оказания услуг общего пользования, обеспечения государственного контроля и надзора в порту [9, 10].

В соответствии с п.п. 5.1.2 и 5.1.3 разд. II "Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта", утверждённого Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 398, Ространснадзор осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ, в том числе международных договоров о торговом мореплавании и внутреннем водном транспорте РФ.

Для обеспечения безопасных условий труда и повышения уровня производственной (технической и технологической) безопасности инфраструктуры водного транспорта предусматривается осуществление контроля её технического состояния:

- проведение работ по оценке и подтверждению соответствия объектов инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта установленным требованиям;

- применение национальных стандартов, на основании которых соблюдаются требования технических регламентов;

- принятие и регистрация декларации о соответствии портового гидротехнического сооружения установленным требованиям;

- аккредитация испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия установленным требованиям;

- осуществление контроля за деятельностью испытательных лабораторий.

Настоящая публикация имеет целью анализ и разъяснение применения основных положений законодательства РФ в сфере технического регулирования при оценке и подтверждении соответствия инфраструктуры водного транспорта требованиям безопасности.

Современная система технического регулирования опирается на следующее положение Конституции РФ: "Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства" (ч. 3 ст. 55).

Таким образом, ведомственное нормотворчество является неконституционным. Любые ограничения прав граждан на экономическую деятельность, в том числе технические ограничения, в соответствии с Конституцией Российской Федерации могут осуществляться только на законодательном уровне.

В соответствии с базовой идеологией технического регулирования, такого рода требования должны и могут быть представлены только в технических регламентах, принимаемых федеральными законами, указами Президента Российской Федерации (в особых случаях, требующих ускоренного реагирования), ратифицируемыми международными договорами Российской Федерации, постановлениями Правительства РФ (временно, до принятия соответствующих технических регламентов).

В соответствии со ст. 2, ст. 3 и ч. 6 ст. 7 Федерального закона РФ от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании", технический регламент – это документ, который устанавливает обязательные для применения и исполнения требования не только к самой продукции, но и к связанным с продукцией процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг; технический регламент принимается одинаковым образом и в равной мере независимо от вида нормативного правового акта, которым он принят, страны и (или) места производства продукции или осуществления связанных с требованиями к продукции процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, видов или особенностей сделок и (или) физических и (или) юридических лиц, являющихся изготовителями, исполнителями, продавцами, приобретателями, в том числе потребителями.

Как уже было отмечено выше, все обязательные требования могут вводиться только техническими регламентами, принимаемыми с неукоснительным соблюдением всех процедур согласно гл. 2 Федерального закона № 184-ФЗ, и наоборот: никакие требования не могут вводиться как обязательные через какие-либо иные акты, не являющиеся техническими регламентами, то есть в обход указанных процедур.

Требования, не входящие в технические регламенты (например, требования стандартов или ведомственных документов федеральных органов исполнительной власти), в соответствии с ч. 3 ст. 4, ч. 3 ст. 7, ч. 1, ч. 2 и ч. 7 ст. 46 Федерального закона № 184-ФЗ, действуют до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов, после чего они не подлежат обязательному исполнению, носят лишь рекомендательный характер и не могут являться основанием для выдачи предписаний.

Принципиальный смысл этого разграничения заключается в прекращении ведомственного нормотворчества и в переводе всех обязательных требований на законодательный уровень.

Поскольку технические регламенты, с учётом степени риска причинения вреда, устанавливают минимально необходимые требования по обеспечению безопасности (ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 184-ФЗ), требования любого стандарта, по определению, не могут быть ниже соответствующих требований, предъявляемых техническим регламентом, а также не могут содержать параметров конструкции или изготовления, не обеспечивающих выполнения требований или противоречащих соответствующему техническому регламенту (ст. 12 Федерального закона № 184-ФЗ).

Соответствие требований национальных стандартов требованиям технических регламентов гарантируется предусмотренными Федеральным законом № 184-ФЗ процедурами разработки и утверждения национальных стандартов (ст. 16), которая включает экспертизу национальным органом по стандартизации проектов национальных стандартов. Утверждение национальных стандартов без соблюдения указанной процедуры является незаконным.

В случае отсутствия национальных стандартов, применительно к отдельным требованиям технических регламентов или объектам технического регулирования, в целях обеспечения соблюдения требований технических регламентов, согласно ч. 10 ст. 16 Федерального закона № 184-ФЗ, федеральными органами исполнительной власти, в пределах их полномочий, могут быть разработаны и утверждены своды правил на основе положений, предусмотренных частями 3-6 ст. 16 Федерального закона № 184-ФЗ.

Таким образом, систему законодательных и нормативных актов в сфере технического регулирования на сегодняшний день можно представить в виде структуры, состоящей из следующих основных элементов:

1. Федеральный закон №184-ФЗ, а также подзаконные акты Правительства РФ, принимаемые во исполнение законов в сфере технического регулирования.
2. Международные соглашения, принятые Российской Федерацией в области технического регулирования.
3. Система (свод) общих и специальных технических регламентов.
4. Совокупность стандартов – национальных, отраслевых, корпоративных (стандартов ассоциаций, саморегулируемых организаций, отдельных предприятий).

Поскольку сооружениями являются объекты инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта представляют собой результат строительства, представляющий собой объёмную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов, то особенности их технического регулирования по обеспечению безопасности, в соответствии со ст. 5.1 Федерального закона № 184-ФЗ, устанавливаются Федеральным законом РФ от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений".

В соответствии с ч. 5 ст. 3 Федерального закона № 384-ФЗ, к зданиям и сооружениям, а также к связанным со зданиями и с сооружениями процессам проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса) иными техническими регламентами могут устанавливаться дополнительные требования безопасности. При этом указанные требования не могут противоречить требованиям Федерального закона № 384-ФЗ.

Обязательные для исполнения требования по безопасной эксплуатации инфраструктуры морского транспорта также устанавливаются специальным "Техническим регламентом о безопасности объектов морского транспорта", утверждённым Постановлением Правительства РФ от 12.08.2010 г. № 620.

Обязанность владельцев объектов инфраструктуры морского порта осуществлять эксплуатацию указанных объектов в соответствии с требованиями Технического регламента № 620 также установлена п. 1 ч. 1 ст. 16 Федерального закона РФ от 08.11.2007 г. № 261-ФЗ "О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Обязательные для исполнения требования по безопасной эксплуатации инфраструктуры внутреннего водного транспорта также устанавливаются специальным "Техническим регламентом о безопасности объектов внутреннего водного транспорта", утверждённым Постановлением Правительства РФ от 12.08.2010 г. № 623.

Обязанность владельцев причалов речных портов осуществлять эксплуатацию указанных объектов в соответствии с требованиями Технического регламента № 623 также установлена ч. 1 ст. 56 Федерального закона РФ от 07.03.2001 г. № 24-ФЗ "Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации".

К национальным стандартам, действующим в отношении инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта и устанавливающим минимальные технические параметры самих сооружений как конструкций, в первую очередь необходимо отнести "Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", утверждённый Распоряжением Правительства РФ от 21.06.2010 г. № 1047-р.

В отношении проведения периодических осмотров и контрольных проверок и (или) мониторинга состояния основания, строительных конструкций и систем инженерно-технического обеспечения, предусмотренных ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 384-ФЗ, приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 25.11.2011 г. № 600-ст был утверждён ГОСТ Р 54523-2011 "Портовые гидротехнические сооружения. Правила обследования и мониторинга технического состояния".

В соответствии с ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 184-ФЗ, аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) осуществляется в целях подтверждения их компетентности, а также создания условий для признания результатов и обеспечения доверия изготовителей, продавцов и приобретателей, в том числе потребителей, к их деятельности.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 184-ФЗ, под подтверждением соответствия понимается документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров.

В соответствии с ч. 1 ст. 23 Федерального закона № 184-ФЗ, обязательное подтверждение соответствия проводится только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом, и исключительно на соответствие требованиям технического регламента.

В соответствии с ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", параметры и другие характеристики строительных конструкций и систем инженерно-технического обеспечения в процессе эксплуатации здания или сооружения должны соответствовать требованиям проектной документации. Указанное соответствие должно поддерживаться посредством технического обслуживания и подтверждаться в ходе периодических осмотров и контрольных проверок и (или) мониторинга состояния основания, строительных конструкций и систем инженерно-технического обеспечения, проводимых в соответствии с законодательством РФ.

В соответствии с п.п. в п. 5 разд. I и п.п. 240 и 250 разд. II Технического регламента № 620, подтверждению соответствия требованиям настоящего технического регламента подлежат объекты морского транспорта, к которым относятся объекты инфраструктуры морского транспорта, включающие причалы и рейдовые перегрузочные комплексы.

В соответствии с п.п. в п. 5 разд. I и п.п. 518 и 519 разд. VII Технического регламента № 623 подтверждению соответствия требованиям настоящего технического регламента подлежат объекты внутреннего водного транспорта, к которым в том числе относятся объекты инфраструктуры внутреннего водного транспорта, включающие причалы и портовые причальные сооружения.

В соответствии с п. 224 Технического регламента № 620 и п. 453 Технического регламента № 623, а также п.п. 4.1 и 4.4 ГОСТ Р 54523-2011, технический надзор (обследование и мониторинг технического состояния) осуществляется в течение всего периода эксплуатации объекта инфраструктуры водного транспорта в виде периодических осмотров сооружений, производимых эксплуатирующей организацией, очередных и внеочередных обследований, производимых аккредитованной в установленном порядке испытательной лабораторией (центром).

Таким образом, в соответствии с ч. 3 ст. 7, ч. 3 ст. 20 и ч. 1 ст. 24 Федерального закона № 184-ФЗ и прил. Ж ГОСТ Р 54523-2011, подтверждение соответствия инфраструктуры водного транспорта должно осуществляться в форме принятия декларации о соответствии на основании собственных доказательств и доказательств, полученных с участием органа по сертификации и (или) аккредитованной лаборатории (центра).

При этом, документы, удостоверяющие соответствие продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров, выданные органом по сертификации или испытательной лабораторией (центром), не имеющим соответствующих аттестатов аккредитации, не могут

считаться надлежащими доказательственными материалами, используемыми в целях подтверждения соответствия, а принятая и зарегистрированная декларация о соответствии является нелегитимной.

В соответствии с п. 2 разд. I и п.п. 15, 16 и 19 разд. IV Постановления Правительства РФ от 24.05.2012 г. № 510 "Об утверждении Правил формирования и ведения реестра органов по сертификации и аккредитованных испытательных лабораторий (центров) и реестра экспертов по аккредитации, а также предоставления содержащихся в них сведений", Росаккредитация ведёт реестр аккредитованных лиц и размещает сведения, содержащиеся в реестре, на официальном сайте в Интернете по адресу: <http://fsa.gov.ru/index/staticview/id/70>, а также бесплатно предоставляет их в письменной форме на бумажных носителях или в электронном виде в формате электронного документа с электронной подписью, по соответствующим запросам заинтересованных лиц.

В соответствии с ч. 6 ст. 24 Федерального закона № 184-ФЗ, оформленная заявителем декларация о соответствии подлежит регистрации в электронной форме в едином реестре деклараций о соответствии Росаккредитации в течение трёх дней со дня её принятия.

Порядок принятия заявителем декларации о соответствии и её регистрации установлены Постановлением Правительства РФ от 07.07.1999 г. № 766 "Об утверждении перечня продукции, подлежащей декларированию соответствия, порядка принятия декларации о соответствии и её регистрации" и Приказом Минэкономразвития России от 21.02.2012 г. № 76 "Об утверждении порядка регистрации деклараций о соответствии и порядка формирования и ведения единого реестра зарегистрированных деклараций о соответствии, предоставления содержащихся в указанном реестре сведений" (далее – Порядок).

В соответствии с п. 3 и п. 3 приложения 2 Порядка, Росаккредитация, начиная с 01.01.2013 г., осуществляет регистрацию деклараций о соответствии в электронной форме, формирует и ведёт единый реестр, который включает в себя сведения о принятых и зарегистрированных декларациях о соответствии, приостановлении, возобновлении или прекращении их действия, а также осуществляет хранение, систематизацию, актуализацию и защиту указанных сведений.

В соответствии с п.п. 10, 12, 13 и 18 Порядка, сведения о декларациях о соответствии, содержащиеся в едином реестре, являются открытыми и общедоступными (за исключением сведений, относящихся к информации, доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством РФ), размещаются на официальном сайте в Интернете по адресу: <http://fsa.gov.ru/index/staticview/id/70> и предоставляются Росаккредитацией бесплатно по соответствующему запросу.

В соответствии с п.п. 10, 11 и 14 Порядка, декларация о соответствии считается прекратившей (приостановившей) своё действие с момента внесения Росаккредитацией сведений о прекращении (приостановлении) действия декларации о соответствии в единый реестр по решению заявителя или при получе-

нии от органа государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов информации о выдаче заявителю предписания о прекращении (приостановлении) действия декларации о соответствии.

В соответствии с ч. 1 ст. 31.1 Федерального закона № 184-ФЗ и ч. 1 ст. 9 и ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ, предметом проверки аккредитованного лица является соблюдение им в процессе своей деятельности обязательных требований, а также требований, установленных в отношении органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполнение предписаний, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

Таким образом, в целях недопущения нарушения прав юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), предусмотренных п.п. 5 и 10 ст. 3 Федерального закона № 294-ФЗ, при выявлении (получении) информации о несоответствии деятельности аккредитованного лица установленным требованиям, орган государственного контроля (надзора) должен направить указанные сведения в Росаккредитацию по подведомственности.

В случае получения информации о несоответствии продукции требованиям технических регламентов, Росаккредитация, в соответствии с ч. 1 ст. 39 Федерального закона № 184-ФЗ, проводит проверку полученной информации, в ходе которой имеет право: требовать от изготовителя (продавца, лица, выполняющего функции иностранного изготовителя) материалы проверки достоверности информации о несоответствии продукции требованиям технических регламентов; запрашивать у изготовителя (исполнителя, продавца, лица, выполняющего функции иностранного изготовителя) и иных лиц дополнительную информацию о продукции или связанных с требованиями к ней процессах проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в том числе результаты исследований (испытаний) и измерений, проведённых при осуществлении обязательного подтверждения соответствия; направлять запросы в другие федеральные органы исполнительной власти; при необходимости привлекать специалистов для анализа полученных материалов; запрашивать у изготовителя (лица, выполняющего функции иностранного изготовителя) доказательственные материалы, использованные при осуществлении обязательного подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов.

Нарушение органом по сертификации и должностным лицом органа по сертификации правил выполнения работ по сертификации либо выдача сертификата соответствия с нарушением установленных требований, если такое нарушение повлекло за собой выпуск в обращение продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов, влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 до 40 *тыс. руб.* или дисквалификацию на срок до одного года; на юридических лиц – от 400 до 500 *тыс. руб.* (ст. 41 Федерального закона № 184-ФЗ и ст. 14.47 КоАП РФ).

Представление испытательной лабораторией (центром) для целей оценки (подтверждения) соответствия недостоверных или необъективных результатов исследований (испытаний) и (или) измерений продукции влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 30 тыс. до 50 тыс. руб. либо дисквалификацию на срок от одного года до трёх лет; на юридических лиц – от 400 тыс. до 500 тыс. руб. (ст. 42 Федерального закона № 184-ФЗ и ст. 14.48 КоАП РФ).

Таким образом, осуществление оценки и подтверждения соответствия объектов установленным требованиям является на сегодняшний день основополагающей в системе технического регулирования, направленной на обеспечение безопасности объектов регулирования и связанных с ними процессов производства.

Вместе с тем, анализ представленной системы показывает, что она имеет и слабую сторону, заключающуюся в перехлесте полномочий различных органов государственного контроля (надзора) в отношении одних и тех же объектов инфраструктуры водного транспорта.

Указанная недоработка нормативно-правовой базы в сфере технического регулирования создаёт острую необходимость в разработке современных организационно-технологических средств обеспечения безопасных условий труда и повышения уровня производственной (технической и технологической) безопасности объектов инфраструктуры водного транспорта для эксплуатирующих их организаций в рамках существующего нормативно-правового поля.

Литература

1. **Федеральный** закон РФ от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании".
3. **Федеральный** закон РФ от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений".
3. **Постановление** Правительства РФ от 12.08.2010 г. № 620 "Об утверждении технического регламента о безопасности объектов морского транспорта".
4. **Постановление** Правительства РФ от 12.08.2010 г. № 623 "Об утверждении технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта".
5. **Постановление** Правительства РФ от 07.07.1999 г. № 766 "Об утверждении перечня продукции, подлежащей декларированию соответствия, порядка принятия декларации о соответствии и её регистрации".
6. **Постановление** Правительства РФ от 17.10.2011 г. № 845 "О Федеральной службе по аккредитации".
7. **Распоряжение** Правительства РФ от 21.06.2010 г. № 1047-р "Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений".
8. **Приказ** Минэкономразвития РФ от 21.02.2012 г. № 76 "Об утверждении порядка регистрации деклараций о соответствии и порядка формирования и ведения единого реестра зарегистрированных деклараций о соответствии, предоставления содержащихся в указанном реестре сведений".
9. **Стратегия** развития морской портовой инфраструктуры Российской Федерации на период до 2030 г. http://www.rosmorport.ru/media/File/State-Private_Partnership/rosmorport.ru/media/File.
10. **Стратегия** развития внутреннего водного транспорта России на период до 2030 г. http://www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT_ID=20607.