

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 656.2.08; 614.842

Хомик Владимир Викторович,

АО «Рыболовецкий колхоз «Восток-1» (Владивосток)

Противоречия между транспортной и пожарной безопасностью: какой выбор сделать?

Аннотация. Транспортная безопасность представляет собой состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Угрозы совершения актов незаконного вмешательства требуют от субъектов транспортной инфраструктуры беспрекословного исполнения требований по обеспечению транспортной безопасности. За исполнением требований по обеспечению транспортной безопасности следят надзорные органы в лице транспортной прокуратуры и Ространснадзора. Но что делать судовладельцу, если исполнение законодательства о транспортной безопасности повлечет за собой нарушение правил пожарной безопасности? Нужно ли устанавливать систему контроля доступа к критическим элементам судна, понимая, что в случае возникновения пожара на нем могут погибнуть люди, а неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности влечет уголовное наказание? В статье рассматриваются противоречия в требованиях транспортной и пожарной безопасности в части установки на судах системы контроля доступа к критическим элементам. Исследуются существующие нормативные документы, формулируются предложения по решению выявленных противоречий в законодательстве.

Ключевые слова: транспортная безопасность; пожарная безопасность; регуляторная гильотина; система контроля доступа; противоречия в законодательстве; Российский морской регистр судоходства.

Vladimir V. Khomik,

JSC Fishing collective farm "Vostok-1" (Vladivostok)

Contradictions between transport and fire safety: what choice to make?

Abstract. Transport security is the state of protection of transport infrastructure facilities and vehicles from acts of illegal interference. Threats of committing acts of illegal interference require transport infrastructure entities to unquestioningly comply with requirements to enforce transport security. Compliance with transport safety requirements is monitored by supervisory authorities represented by the transport prosecutor's office and Rostransnadzor. But what should a shipowner do if compliance with transport safety legislation entails a violation of fire safety rules? Is it necessary to install an access control system to critical elements of the ship, understanding that if there is a fire, people may die on it, and failure to comply with transport safety requirements will result in criminal penalties? The current paper has considered the contradictions in transport and fire safety requirements regarding the installation of access control systems to critical elements on ships. There have been studied existing regulatory documents and have been formulated proposals to resolve the identified contradictions in the legislation.

Keywords: transport security; fire safety; regulatory guillotine; access control system; contradictions in legislation; Russian maritime register of shipping.

С 1 января 2021 г. в Российской Федерации заработала «регуляторная гильотина» — инвентаризация всех действующих и обязательных для субъектов предпринимательства требований, имеющая целью устранение избыточной административной нагрузки на бизнес путем отмены неактуальных нормативных актов в сфере надзора и контроля и построения современной, эффективной системы государственного контроля (надзора). Эти действия государства, несомненно, самым положительным образом сказываются на ведении бизнеса. Однако в системе государственного контроля (надзора) есть требования, которые не попадают под действие «регуляторной гильотины», но их положения противоречат друг другу, что негативно сказывается на предпринимательской деятельности.

Так, требованиями по обеспечению транспортной безопасности, учитывающими уровни безопасности для транспортных средств морского и внутреннего водного транспорта, утвержденными постановлением Правительства РФ от 8 октября 2020 г. № 1637 (далее — Требования по ОТБ) предусмотрена обязанность субъектов транспортной инфраструктуры по оснащению транспортных средств техническими средствами обеспечения транспортной безопасности (далее — технические средства ОТБ), обеспечивающими, в числе прочего, контроль доступа к критическим элементам, т.е. к системам, агрегатам, механизмам, средствам управления и обеспечения функционирования транспортного средства. Как правило, критическими элементами на судне являются ходовой мостик, машинное отделение, румпельное отделение.

Согласно Требованиям к функциональным свойствам технических средств обеспечения транспортной безопасности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26 сентября 2016 г. № 969, «система контроля доступа» — это объединенные в комплексы электронные, механические, электротехнические, аппаратно-программные средства, обеспечивающие возможность доступа физических лиц в определенные зоны или к техническим средствам и ограничивающие доступ лиц, не имеющих права доступа.

То есть все входы (выходы) на критические элементы судна должны быть оборудованы дверьми с преграждающими конструкциями (запоры, замки) и исполнительными устройствами, автоматически открывающими запоры при считывании вещественного кода (ключи, карты, брелоки), запоминаяемого кода (клавиатура, кодонаборные панели и др.) или сканировании биометрического кода (отпечатки пальцев, сетчатка глаз и др.).

Исполняя указанное требование законодательства о транспортной безопасности, субъекты транспортной инфраструктуры неизменно сталкиваются с противоположными требованиями Правил пожарной безопасности на морских судах, утвержденных постановлением Минтранса России от 31 октября 2003 г. № 10 (далее — Правила ПБ), запрещающих закрывание на замки дверей, находящихся на путях эвакуации (п. 63).

Правила ПБ соотносятся с Правилами классификации и постройки морских судов Российского морского регистра судоходства (Часть VI. Противопожарная безопасность) и положены в основу самого главного нормативного документа на судне — Системы управления безопасностью, регламентирующего действия экипажа в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Указанные нормативные документы обязательны для исполнения как транспортными средствами, совершающими международные рейсы, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами РФ, так и судами, которые международные рейсы не совершают. Проверкой исполнения законодательства о пожарной безопасности на морских судах занимаются сотрудники Российского морского регистра судоходства, а также сотрудники администраций морских портов. За неисполнение требований пожарной безопасности предусмотрены наказания, вплоть до запрета на выход судна в рейс.

Таким образом, субъект транспортной инфраструктуры оказывается в патовой ситуации: при исполнении требований транспортной безопасности в части установки систем контроля доступа он нарушает требования пожарной безопасности, и наоборот.

Конечно, постановление Правительства РФ, утвердившее Требования по транспортной безопасности, имеет большую юридическую силу, чем постановление Минтранса России и регламенты Российского морского регистра судоходства, в связи с чем подлежит приоритетному исполнению, однако менее значимые по юридическому статусу нормативные документы регулируют крайне важную сферу деятельности — пожарную безопасность на море, преследующую самую главную цель — предотвращение несчастных случаев и сохранение жизни людей.

Минтранс России, как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики по вопросам обеспечения транспортной безопасности, а также производители систем контроля доступа предлагают различные варианты решения этих противоречий: от нахождения в пункте управления транспортной безопасностью судна (как правило, это ходовой мостик) специального оператора, который дистанционно сможет с пульта открыть двери, до максимально упрощенного открытия изнутри дверей при возникновении чрезвычайной ситуации (установка кнопки принудительного открывания двери и т.д.). Однако предлагаемые меры, к сожалению, никак проблему не решают — конфликт исполнения нормативных документов остается. Да, процесс открывания дверей на путях эвакуации упрощается, но сами двери, вопреки требованиям пожарной безопасности, являются закрытыми.

Кроме того, остается без решения вопрос установки систем контроля доступа на клинкетные двери в случаях их расположения в румпельных или машинных отделениях. Такие двери всегда находятся в открытом положении и закрываются только при возникновении чрезвычайной ситуации для герметизации помещения. Установить систему контроля доступа на такую дверь в принципе невозможно. Таким образом, субъект транспортной инфраструктуры, на судне которого в машинном отделении установлена клинкетная дверь, при всем желании не сможет выполнить требования транспортной безопасности по установке системы контроля доступа к критическим элементам, за что и будет наказан надзорными органами.

Выявив в результате проверки несоблюдение требования по установке систем контроля доступа, органы транспортной прокуратуры обращаются в суды с исками о понуждении субъектов транспортной инфраструктуры совершить действия по исполнению указанного требования. При этом в силу громоздкости законодательства о транспортной безопасности вопрос о существующих противоречиях между транспортной и пожарной безопасностью в судебном заседании участниками процесса не поднимается. Этот вопрос возникает у субъектов транспортной инфраструктуры только при исполнении судебного решения, как правило, уже вступившего в законную силу. При этом обращения в суд о разъяснении порядка исполнения судебных решений в связи с

имеющимися противоречиями в законодательстве о транспортной и пожарной безопасности не дают никакого результата. В рассмотрении указанных заявлений суд отказывает, поскольку изложенные в них обстоятельства не рассматривались в первой и второй инстанции.

В итоге субъект транспортной инфраструктуры остается один на один с судебным решением, которое невозможно исполнить, не нарушив закон (т.е. правила пожарной безопасности), но и не исполнить судебное решение он не вправе, так как неисполнение грозит уголовным преследованием по ст. 315 Уголовного кодекса Российской Федерации. Чтобы выйти из сложившейся ситуации, субъект транспортной инфраструктуры вынужден приобретать систему контроля доступа (стоимостью от 1 млн руб., в зависимости от размеров судна), устанавливать на двери и люки, ведущие к критическим элементам судна, и держать в неработающем состоянии, чтобы исполнить требования пожарной безопасности.

Нужно ли говорить о тех эмоциях, которые возникают у судовладельцев от необходимости приобретать и устанавливать дорогостоящее, абсолютно бесполезное оборудование под угрозой уголовного наказания?

Еще одной сложностью при установке системы контроля доступа на критические элементы судна является отсутствие указанной системы и ее составляющих в Номенклатуре объектов технического наблюдения Российского морского регистра судоходства (далее — Регистр судоходства). Одной из функций Регистра судоходства является техническое наблюдение за материалами и изделиями, применяемыми на судах. Объекты технического наблюдения Регистра судоходства и технические требования к ним определяются Правилами технического наблюдения за постройкой судов и изготовлением материалов и изделий для судов (далее — Правила технического наблюдения) и перечислены в Номенклатуре объектов технического наблюдения (приложение № 1 к Правилам технического наблюдения). Применение на судне материалов и изделий, не включенных в Номенклатуру объектов технического наблюдения, является риском для субъекта транспортной инфраструктуры и влечет наказание со стороны Регистра судоходства. Однако, несмотря на то что Требования по ОТБ утверждены 8 октября 2020 г., система контроля доступа и ее составляющие (считывающие устройства, управляемые преграждающие устройства в составе преграждающих конструкций и исполнительных устройств и др.) в Номенклатуру объектов технического наблюдения до сих пор так и не включены.

Указанные выше противоречия в нормативных документах, нежелание или боязнь государственных органов устранять их приводят к нивелированию всех усилий государства по созданию прозрачной и понятной нормативной базы.

Решить возникшие противоречия сможет размещение на критических элементах судна сигнализации, которая предупредит о всех случаях проникновения в указанные помещения, в том числе с установленными в них клинкетными дверьми. При получении сигнала о проникновении, лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности на транспортном средстве, направляет сотрудника сил обеспечения транспортной безопасности в помещение, в котором сработала сигнализация, для идентификации вошедшего. Данные мероприятия позволят прежде всего сохранить состояние защищенности транспортного средства от угроз совершения актов незаконного вмешательства и устранить противоречия в законодательстве о транспортной и пожарной безопасности.

На период устранения имеющихся противоречий в нормативных документах предлагается ввести мораторий на установку систем контроля доступа на транспортных средствах морского транспорта. Контроль доступа на критические элементы судна выполнять вахтенной службой, а также силами обеспечения транспортной безопасности.