

# О ПРОБЛЕМАХ ИСПОЛНЕНИЯ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГЛАМЕНТА «О БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ МОРСКОГО ТРАНСПОРТА» (ПО МАТЕРИАЛАМ ДОКЛАДА НА ПЕРВОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ФОРУМЕ ПОРТОВИКОВ, САНКТ-ПЕТЕРБУРГ, 31 МАРТА 2016 Г.)



**Меншиков В. Л.**  
канд. техн. наук, президент  
Ассоциации «Морпортэкспертиза»

**Аннотация.** Автор акцентирует внимание на отсутствии нормативно-технической базы — стандартов и сводов правил, необходимых для исполнения регламента «О безопасности объектов морского транспорта» в отношении портовых гидротехнических сооружений, что не позволяет объективно и достоверно оценивать их состояние, обеспечивать соответствие сооружений требованиям безопасности, а также проводить идентификацию портового объекта и выдавать разрешение на его эксплуатацию. В то же время, подчеркивает автор, профессиональным сообществом разработаны нормативные документы, позволяющие обеспечить исполнение регламента, но эти документы не утверждены на государственном уровне как обязательные к исполнению. Предложены конкретные меры для решения проблем исполнения технического регламента «О безопасности объектов морского транспорта».

**Ключевые слова:** портовые гидротехнические сооружения, технический регламент «О безопасности объектов морского транспорта», оценка соответствия портового сооружения, своды правил для объектов морского транспорта

---

V.L. Menshikov, Candidate of technical sciences, President of «Morportekspertiza» Association (The Association of Hydraulic Facility Technical Control Expert Organizations).

ABOUT PROBLEMS OF TECHNICAL REGULATIONS IMPLEMENTATION «ON SAFETY OF SEA TRANSPORT OBJECTS» (BASED ON THE REPORT ON THE FIRST INTERNATIONAL FORUM OF DOCKWORKERS, SAINT-PETERSBURG, MARCH 31-ST, 2016)

**Abstract.** The author highlights the lack of regulatory and technical base — standards and guidelines, required implementation of regulations «On safety of sea transport objects» for port hydraulic engineering structures that making it impossible to assess their condition reliably and objectively, to achieve conformity of structures to safety requirements, and also to identify of port facility and authorize its exploitation. At the same time, the author emphasizes that professional community developed normative documents to ensure regulations pursuance, but these documents aren't approved at the state level as mandatory. For solving problems of implementation of regulations «On safety of sea transport objects» are presented concrete steps.

**Keywords:** port hydraulic engineering structures, technical regulations «About safety of sea transport objects», assessment of port structure condition, rules for sea transport objects.

Основной проблемой исполнения технического регламента «О безопасности объектов морского транспорта» (далее — Регламент) по-прежнему остается отсутствие нормативно-технической базы — стандартов и сводов правил, необходимых для его применения, отвечающих требованиям Федерального закона от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Содержание этой проблемы показано на примерах исполнения требований Регламента по отношению к портовым гидротехническим сооружениям (далее — сооружения) в процессе их эксплуатации.

Исполнение требований Регламента должно обеспечиваться субъектами регулирования (проектировщиками, строителями, эксплуатационниками) на всех стадиях жизненного цикла сооружений — от проектирования до вывода из эксплуатации. Участниками этого процесса являются также ор-

ганы государственного надзора (контроля) и экспертные организации. На сегодняшний день, анализируя действие Регламента в течение прошедших 5 лет, приходим к выводу, что строгость его требований часто «смягчается необязательностью их исполнения» в связи с отсутствием инструкций — правил исполнения.

Ранее нормативное регулирование в проектировании, строительстве и эксплуатации портовых сооружений осуществлялось отраслевыми руководящими документами. Применение их норм в совокупности обеспечивало безопасность эксплуатации сооружений. Но с 2010 г. эти документы потеряли статус обязательных для исполнения. В соответствии с требованиями Федерального закона «О техническом регулировании» необходимо было актуализировать их, увязать с требованиями Регламента и ввести в состав утверж-

даемого Правительством РФ перечня документов, необходимых для исполнения Регламента. Этого сделано не было. В утвержденном по предложению разработчика Регламента (Минтранс РФ) перечне нет документов, относящихся к объектам инфраструктуры морских портов.

Ведомственными организациями по собственной инициативе подготовлены несколько руководящих документов, необходимых для исполнения Регламента. По заданию ТК 318 «Морфлот» Ассоциация «Морпортэкспертиза» разработала национальный стандарт ГОСТ Р 54523-2011 «Портовые гидротехнические сооружения. Правила обследования и мониторинга технического состояния», а Росстандарт в 2011 г. утвердил и ввел его в действие.

По заданию ФГУП «Росморпорт» ОАО «Союзморниипроект» на базе отраслевых РД разработало проекты следующих сводов правил (СП):

- «Нормы технологического проектирования морских портов»;
- «Техническая эксплуатация объектов инфраструктуры морского порта»;
- «Проектирование каналов, фарватеров и зон маневрирования».

Вышеупомянутые проекты сводов правил рассмотрены и обсуждены в порядке, установленном «Правилами разработки и утверждения сводов правил», утвержденными Постановлением Правительства РФ от 19.11.2008 № 858, и переданы в Минтранс РФ для утверждения.

Таким образом, уже существуют четыре полноценных документа, необходимых для применения и исполнения Регламента. Для того чтобы эти документы вошли в систему технического регулирования объектов инфраструктуры морского транспорта, Минтранс РФ должен утвердить три упомянутых СП и внести их вместе с национальным стандартом ГОСТ Р 54523-2011 в утверждаемый Правительством РФ перечень документов, необходимых для применения и исполнения Регламента.

Отсутствие необходимых правил и инструкций не позволяет выполнять основное требование Регламента — оценивать соответствие объектов установленным требованиям — также и органам государственного надзора. Для этого необходим административный регламент исполнения возложенной на них государственной функции по выполнению проверок сооружений. Сейчас такие проверки нередко превращаются в формальную процедуру. Вот лишь некоторые конкретные вопросы, которые ставят органы надзора перед разработчиками Регламента:

- по требованию идентификации объектов: кем и за чей счет должна проводиться идентификация, как должны оформляться и кем утверждаться результаты идентификации;
- по требованию выдавать разрешение на эксплуатацию объекта: кто выдает и регистрирует разрешение на эксплуатацию, какие документы необходимы для выдачи такого разрешения, как и на каком основании устанавливается срок действия разрешения на эксплуатацию.

Ответов на эти, а также другие, связанные с необходимостью выполнять оценку соответствия, вопросы до сих пор нет. Чтобы ответить на них, необходимо разработать и утвердить административный регламент исполнения государ-

ственной функции. Это прямая обязанность разработчика Регламента — Минтранса РФ.

Отсутствие нормативной базы Регламента в отношении объектов инфраструктуры стало причиной появления еще одной проблемы, препятствующей действенному применению Регламента. В результате неоднозначного толкования положений Федерального закона № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» предпринимаются попытки распространить требования этого закона на сооружения морских портов и обязать пользователей сооружений подтверждать их безопасность в порядке, установленном этим законом. С момента утверждения закона № 117-ФЗ в 1997 г. этой теме был посвящен ряд судебных процессов на различных морских бассейнах.

В 2015 г. Ростехнадзор внес в проект изменения указанного закона предложение закрепить это положение. Минтрансу РФ пришлось готовить обоснование и обращаться в Правительство РФ с просьбой не вводить предложенные изменения Федерального закона № 117-ФЗ. Сообщество портовых гидротехников полагает, что повреждения сооружений в портах не приводят к возникновению чрезвычайных ситуаций, и нет необходимости распространять на эти сооружения требования безопасности, предъявляемые к напорным сооружениям. Было разъяснено, что распространение этого закона на 1200 сооружений морских портов приведет к двойному надзору с различными требованиями и необоснованному увеличению финансовой и административной нагрузки на отраслевые организации в объеме около 2,5 млрд руб.

Кроме уже перечисленных, существуют и другие законодательно закрепленные положения неоднозначного толкования статуса сооружений морских портов. Создана система законодательных норм, заставляющая проектные, строительные и эксплуатирующие организации применять по отношению к портовым сооружениям требования, обеспечивающие безопасность напорных сооружений. Приведем примеры из действующих законов и законодательных актов:

- п. 9, ч. 1, ст. 49.1 Градостроительного кодекса РФ: позволяет государственной экспертизе проектов требовать разработку деклараций безопасности в составе проектов любых объектов инфраструктуры морских портов;
- п. 5, ст. 8.1 Федерального закона от 08.11.2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах .....»: требует выполнять проверки сооружений в морских портах с учетом требований Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений».

Чтобы исключить дальнейшие попытки навязать операторам терминалов в морских портах выполнение избыточных требований по отношению к сооружениям, необходимо перейти от пассивной позиции к активным действиям. Для этого следует утверждать и совершенствовать систему безопасности, установленную Регламентом. Примером таких активных действий может являться создание в 2015 г. Ассоциацией морских торговых портов рабочей группы специалистов-гидротехников, в которую вошли 28 представителей морских портов, проектных и экспертных организаций и производственных объединений. Задача рабочей группы — выработка консолидированной позиции по вопросам проектирования, строительства и эксплуатации портовых гидротехнических сооружений. Рабочая группа рассматривает и обсужда-

Требования технического регламента «О безопасности объектов морского транспорта»	Выполнение указанных требований
1. Проведение идентификации гидротехнических сооружений в портах с определением уровня ответственности каждого из них (пп. 233–239 Регламента).	Идентификация объектов инфраструктуры морского транспорта не проводилась. Целью идентификации должно быть создание единого Реестра гидротехнических сооружений в морских портах с регистрацией уровня ответственности каждого сооружения и наличия и содержания деклараций о соответствии.
2. Проведение технической эксплуатации сооружений в соответствии с установленными правилами — осмотры эксплуатирующими организациями, обследования и освидетельствования экспертными организациями, ремонт сооружений по результатам технического контроля (пп. 184–189, 191–198, 223–227).	Техническая эксплуатация гидротехнических сооружений осуществляется при отсутствии утвержденных в установленном порядке правил, необходимых для применения и исполнения Регламента. Основная часть таких правил подготовлена ФГУП «Росморпорт», но они не утверждены Минтрансом РФ и не введены в утверждаемый Правительством РФ перечень.
3. Подтверждение (декларирование) эксплуатирующими организациями соответствия сооружений требованиям Регламента в соответствии с требованиями Федерального закона «О техническом регулировании», а не закона «О безопасности гидротехнических сооружений» (п. 230).	Форма декларации о соответствии портовых гидротехнических сооружений и порядок декларирования соответствия определены национальным стандартом ГОСТ Р 54523-2011. Но этот стандарт не включен в утверждаемый Правительством РФ перечень.
4. Оценка соответствия сооружений требованиям Регламента в форме государственного контроля (надзора, п. 249).	Оценка соответствия сооружений требованиям Регламента осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта путем ежегодных проверок сооружений. Но административный регламент исполнения этой государственной функции и утвержденные в установленном порядке правила и нормы оценки соответствия отсутствуют, поэтому содержание проверок неизвестно и трактуется исполнителями произвольно.

**Табл. 1. Требования технического регламента «О безопасности объектов морского транспорта» и их выполнение**

ет актуальные вопросы портовой гидротехники, формируя предложения по разработке и корректировке нормативных документов. В частности, предложения по переработке отраслевых нормативных документов, необходимых для исполнения Регламента, а также проекты сводов правил, подготовленные ФГУП «Росморпорт» к утверждению Министерством транспорта РФ.

Наиболее опасным следствием отсутствия необходимых правил и разъяснений по Регламенту является неэффективный контроль исполнения его требований. Организации, эксплуатирующие сооружения на условиях аренды, нарушают требования Регламента о необходимости своевременно выполнять ремонт сооружений. Эти нарушения не контролируются в необходимой мере органами государственного контроля (надзора) и арендодателем (ФГУП «Росморпорт»). При очередных обследованиях сооружений экспертными организациями повсеместно отмечаются случаи невыполнения ремонтных работ и неустранения значительных дефектов, выявленных предыдущими обследованиями.

Чтобы обозначить направление решения проблем исполнения Регламента, покажем, как выполняются его основные требования (табл. 1).

Для устранения обозначенных проблем и утверждения содержащейся в техническом регламенте «О безопасности объектов морского транспорта» системы безопасности сооружений морских портов необходимо сделать следующее:

1. Разработать Административный регламент Ространснадзора для исполнения государственных функций контроля (надзора), связанных с применением технического регламента «О безопасности объектов морского транспорта» в отношении объектов инфраструктуры.

2. После утверждения вышеуказанного Административного регламента Ространснадзору провести идентификацию гидротехнических сооружений морских портов с определением уровня ответственности каждого из сооружений. По результатам идентификации создать отраслевой Реестр портовых гидротехнических сооружений морского транспорта.

3. Министерству транспорта РФ утвердить разработанные ФГУП «Росморпорт» своды правил, необходимые для применения и исполнения технического регламента «О безопасности объектов морского транспорта», и добиться их включения вместе с национальным стандартом ГОСТ Р 54523-2011 в утверждаемый Правительством РФ перечень нормативных документов к указанному регламенту.