**Обеспечение пожарной безопасности на судах**

М.Ю. Баринов

Вечером 5 апреля этого года в Калининграде, в морском канале у судостроительного завода «Янтарь» вспыхнул пожар на танкере «Джованна», принадлежащем калининградской компании «Балттерминалбункер». Огонь плавил металлические конструкции, как струны, рвались стальные канаты. В итоге судно превратилось в металлолом, за счет выставления заградительных бонов удалось предотвратить разлив нефтепродуктов на поверхность моря.

Практика морского судоходства знает немало печальных примеров, когда пожар, возникший на корабле, приводил к его гибели. Обилие воды за бортом не является гарантией того, что с огнем можно легко совладать, в особенности, если он охватил горючий груз или запас топлива. Кроме того, специфика морских условий такова, что экипаж при возникновении пожара может рассчитывать только на себя.

Для того чтобы на судне не произошло пожара, весь экипаж должен строго соблюдать требования Правил пожарной безопасности на морских судах, которые введены в действие постановлением технического комитета по стандартизации ТК 318 «Морфлот» от 31 октября 2003 г. № 10.

Проект Правил разрабатывался Минтрансом России в 2001 г. согласно требованиям Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, введенных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009. Согласно указанному документу Правила пожарной безопасности на морских судах должны быть утверждены министром транспорта, зарегистрированы Минюстом России и опубликованы в официальных периодических изданиях.

При подготовке Правил пожарной безопасности на морских судах разработчиками использовалась следующая законодательная и нормативно-правовая база:

- Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ст. 12 и 17);

- Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» (п. 2 ст. 5, п. 2 ст. 6, ст. 22–23, глава V);

- Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (ст. 5);

- постановление Совета Министров Правительства Российской Федерации от 23 августа 1993 г. № 849 «Вопросы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации и организации Государственной противопожарной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 324 «Об утверждении положения о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 1999 г. № 900 «Об утверждении положения о дипломировании членов экипажей морских судов»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2002 г. № 705 «О совершенствовании системы государственного управления морскими торговыми портами»;

- постановления Правительства Российской федерации от 30 декабря 2000 г. № 1038 и от 29 ноября 2002 г. № 854 об утверждении Положения о Минтрансе России и дополнений к нему;

- Международная конвенция по охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74),

- Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ 73/78);

- Международная конвенция о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты (ПДНВ-78);

- Международный кодекс по системам пожарной безопасности (ИМО, MSC 98 (73);

- Руководство по техническому обслуживанию и инспекциям противопожарных систем и средств (ИМО, MSC/Circ 850);

- Международный кодекс по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращением загрязнения (ИМО, А.741 (18);

- Порядок проведения контроля за выполнением эксплуатационных требований в отношении безопасности судов и предотвращения загрязнения (ИМО, А.742(18);

- Международное руководство по безопасности для нефтяных танкеров и терминалов (введено в действие письмом Минтранса России от 18 апреля 1997 г. № МФ-35/751);

- Правила классификации и постройки морских судов, утвержденные Российским морским регистром судоходства в 1999 г.;

- Руководство по техническому надзору за постройкой судов и изготовлением материалов и изделий, утвержденное Российским морским регистром судоходства в 2000 г.;

- Руководство по техническому надзору за судами в эксплуатации, утвержденное Российским морским регистром судоходства в 2000 г.;

- РД 31.60.14-81 «Наставление по борьбе за живучесть судов Министерства морского флота СССР»;

- приказ Минтранса России от 26 июля 1994 г. «О мерах по повышению безопасности мореплавания»;

- Общие правила плавания и стоянки судов в морских портах Российской Федерации и на подходах к ним» (изд. ГУНиО Минобороны России, утв. Департаментом морского транспорта Российской Федерации и Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству 1 октября 1993 г.);

- ГОСТ 12.1.033-81 «ССБТ. Пожарная безопасность. Термины и определения», ГОСТ 12.1.004-91 «Пожарная безопасность. Общие требования», ГОСТ 12.1.010-76 «Взрывобезопасность. Общие требования», ГОСТ 12.1.011-78 «Смеси взрывоопасные. Классификация и методы испытания», ГОСТ 12.1.018-93 «Пожаровзрывобезопасность статического электричества», ГОСТ 12.1.041-83 «Пожаровзрывобезопасность горючих пылей. Общие требования», ГОСТ 12.1.044-89 «Пожаровзрывобезопасность веществ и материалов. Номенклатура показателей» и др.;

- Соглашение между МВД России и Департаментом морского транспорта Минтранса России о порядке осуществления государственного пожарного надзора и других функций Государственной противопожарной службы МВД России на объектах морского транспорта, утвержденное МВД России 25 июня 1994 г. № 1/2920 (подписанное заместителем министра внутренних дел П. Г. Мищенковым) и Минтрансом России 30 июня 1994 г. № АШ3/236 (подписанное заместителем министра транспорта А. А. Шевчуком).

При подготовке проекта учитывалось, что конструктивная противопожарная защита морских судов и противопожарное снабжение обеспечивается международными нормативными актами и правилами Российского морского регистра судоходства при постройке и вводе в эксплуатацию. В этой связи в Правила включались нормы и требования, подлежащие выполнению усилиями командного и рядового состава экипажей морских судов, независимо от их назначения, конструктивных особенностей и типа силовой установки. При этом учитывалось, что противопожарная защита, снабжение и обеспечение судна, находящегося в эксплуатации, освидетельствована согласно законодательству Российским морским регистром судоходства с выдачей соответствующих сертификатов. В этих условиях пожарная безопасность судна зависит исключительно от выполнения установленных норм его экипажем, от организации противопожарной защиты непосредственно на судне, уровня квалификации, профессионализма, натренированности и дисциплины членов экипажа.

К таким нормам в Правилах отнесены:

- правила поддержания конструктивной противопожарной защиты, противопожарных систем, оборудования и снабжения в постоянной готовности к немедленному действию (использованию);

- правила организации экипажа судна с распределением и закреплением обязанностей по проведению профилактических мероприятий и борьбе с пожаром;

- правила противопожарного режима на судне, в том числе при проведении экипажем различных работ (буксировочных, огневых, окрасочных);

- требования к соблюдению правил технической эксплуатации судового оборудования;

- правила подготовки судна к докованию, заводскому ремонту и отстою.

С этой целью были использованы возможности и статус технического комитета по стандартизации – общественного объединения заинтересованных предприятий, организаций, органов власти, в том числе национальных органов стандартизации, которое создано на добровольной основе для разработки государственных, межгосударственных и региональных стандартов, а также для проведения подготовительных и вспомогательных работ (ГОСТ 1.1-2002). Правила пожарной безопасности на морских судах были утверждены постановлением ТК № 318 «Морфлот» от 31 октября 2003 г. № 10. Это не противоречило положениям ФЗ «О техническом регулировании». Разработанные Правила были отнесены к «типовым» (то есть не предусматривающими препятствий к внесению в них дополнений или изменений) и имели рекомендательную функцию. Введение их в действие на практике осуществлялось локальными нормативными правовыми актами (распорядительными документами) руководителей организаций и предприятий, обязательными только для работников этих организаций. (Соответствующие комментарии по этому поводу размещены в Методических рекомендациях Минпромэнерго России по разработке и принятию технических регламентов и комментарии к ст. 17 ФЗ «О техническом регулировании».)

Таким образом, Правила пожарной безопасности, утвержденные постановлением ТК № 318 «Морфлот» от 31 октября 2003 г. № 10, по своему правовому статусу являются рекомендательными. При их введении в действие были учтены переходные положения (гл. 10) Федерального закона «О техническом регулировании» и состояние развития реформы в нормативной сфере того периода.

Каков правовой статус и полномочия капитанов морского порта применительно к Федеральному закону «О пожарной безопасности» от 1 декабря 1994 г. с последующими изменениями и дополнениями?

В соответствии с п. 13 Правил пожарной безопасности на морских судах, утвержденных ТК–318, «контроль выполнения эксплуатационных требований в отношении пожарной безопасности судна осуществляет капитан морского порта в соответствии с требованиями правила 19 главы I СОЛАС-74, статьей 5 Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (далее – МАРПОЛ 73/78), статьей Х ПДНВ-78, главой V Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и рекомендациями резолюции Ассамблеи ИМО А .742(18) от 5 ноября 1993 г.».

Статус капитана морского порта установлен ст. 5 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации». Так, в частности, он является «должностным лицом, регулирующим заход судов в морской торговый порт (выход из морского торгового порта) и отвечающим за безопасность мореплавания в указанном порту». С ним согласовывает свои действия капитан морского рыбного порта в случае, если его действия затрагивают компетенцию капитана морского торгового порта.

В то же время действующее законодательство, в том числе «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», не дает прямого упоминания о пожарной безопасности. Ее следует понимать и рассматривать как часть общей системы обеспечения безопасности морских портов и морских судов.

Капитан морского порта, а также капитан специализированного морского порта наделен властными полномочиями, правом издания локальных нормативных актов о порядке в морском порту. Функции капитана порта по осуществлению портового контроля годности и готовности выхода судна в море (в том числе по показателям пожарной безопасности) вытекают не из ФЗ «О пожарной безопасности», а из международных договоров о торговом судоходстве (в том числе международных меморандумов), которые имеют приоритет над национальным законодательством.

Каким нормативным актом регламентирована деятельность ведомственной пожарной охраны и ведомственного пожарного надзора применительно к плавсредствам и стационарным объектам морского флота?

Постановлением Совета Министров СССР от 4 марта 1950 г. № 886, действие которого не приостановлено и не отменено до настоящего времени, было утверждено Положение о военизированной охране Министерства морского флота (ВОХР). В нем предусматривалась организация пожарных служб (подразделений) с возложением на них функций пожарно-профилактической работы на судах в соответствии с приказами и инструкциями Министерства морского флота, а на береговых объектах также с учетом приказов и инструкций Управления пожарной охраны Министерства внутренних дел СССР. С этой целью в центральном аппарате Министерства морского флота был организован Отдел военизированной охраны с возложением на него организационно-методического руководства по обеспечению пожарной безопасности, выполняемой отрядами ВОХР, созданными по бассейновому (региональному) принципу. В крупных портах на базе отрядов ВОХР были созданы и функционировали ведомственные пожарные команды с вооружением и оснащением по действовавшим нормам ГУПО МВД.

Пункт 18 Положения о ГПС МВД России предусматривал, что порядок осуществления государственного пожарного надзора и других полномочий на транспорте регламентируется специальными соглашениями, которые заключаются между ГПС МВД России и соответствующим министерством (ведомством). Следует отметить, что на уровне Минтранса России и МВД России в 1994 г. были заключены соглашения по надзору за речным, морским, железнодорожным и воздушным транспортом.

В развитие этого требования на уровне заместителей министра транспорта и МВД 30 июня 1994 г. было заключено Соглашение между МВД России и Департаментом морского транспорта Минтранса России о порядке осуществления государственного пожарного надзора и других функций Государственной противопожарной службы МВД России на объектах морского транспорта. Им было определено, что «государственный надзор за обеспечением пожарной безопасности судов и других плавучих сооружений» осуществляют «территориальные органы государственного надзора за обеспечением пожарной безопасности судов Департамента морского транспорта Минтранса России».

Принятый 21 декабря 1994 г. ФЗ «О пожарной безопасности» ст. 12 установил, что «контроль за обеспечением пожарной безопасности при эксплуатации воздушных, морских, речных и железнодорожных транспортных средств и сооружений осуществляется соответствующими органами исполнительной власти».

В результате береговые предприятия полностью перешли под юрисдикцию Государственной противопожарной службы МВД России, флот и плавучие сооружения всех типов и назначений – под Департамент безопасности мореплавания Минтранса России, которым было организовано ФГУ «Служба морской безопасности» с возложением организационно-методического руководства по пожарной безопасности судов подразделениями морской безопасности морских администраций портов (МАП), входящими в число подразделений службы капитана порта.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. № 820 было утверждено Положение о государственном пожарном надзоре. Оно обошло вопросы регламентации государственного пожарного надзора на транспорте молчанием и не дало внятных ответов по его организации применительно к различным видам транспорта, в том числе морского.

В прошлом, 2005, году Правительством Российской Федерации было отменено ранее действовавшее постановление Правительства РФ № 849-93 г., которое устанавливало необходимость надзора за транспортом по соглашению и 20 июня 2005 г. утверждено новое постановление №385, которое утвердило положение «О Федеральной противопожарной службе МЧС России».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 398 утверждено Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор). В соответствии с ним Ространснадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере гражданской авиации, морского (включая морские торговые, специализированные, рыбные порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства.

Кто является главным инспектором ведомственного пожарного надзора на морском флоте? Чем это регламентировано?

В морском флоте в отличие, например, от железнодорожного транспорта, где имеется главный инспектор по пожарному надзору на железнодорожном транспорте, четкого регламента по установлению полномочий должностных лиц в области пожарной безопасности при инспектировании нет. Это обусловлено тем, что на данный момент нет четкой регламентации по ведомственной пожарной охране на морском флоте. Сейчас, по моему мнению, учитывая значительное количество структур, занимающихся обеспечением пожарной безопасности на морских судах, нет необходимости выделять приоритеты.

Как разграничены полномочия в области пожарной безопасности между Федеральной службой по надзору в сфере транспорта, Российским морским регистром судоходства и Государственным пожарным надзором МЧС России?

Полномочия Российского морского регистра судоходства определяются Федеральным законом № 81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» и уставом предприятия, утверждаемым Минтрансом России после прохождения соответствующей юридической экспертизы.

Полномочия Федеральной службы по надзору в сфере транспорта определяются Положением о ней. Никаких противоречий это не вызывает. С позиций международных конвенций о торговом судоходстве федеральный орган, уполномоченный Правительством Российской Федерации, это – «Администрация флага». Таким органом является Регистр - это уполномоченный орган Администрации, действующий по ее поручению и от ее имени.

Что касается разграничения полномочий и взаимодействия с Государственным пожарным надзором МЧС России, то для МЧС, как правопреемника МВД в области пожарной безопасности, Соглашение, о котором говорилось выше, имеет нормативную силу. Его, несмотря на прошедшие преобразования, никто не отменял.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 определен Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Можно предположить, что подготовка регламента взаимодействия между МЧС России и Минтрансом России (МЧС России и Федеральной службой по надзору в сфере транспорта) позволит улучшить ситуацию с нормативным обеспечением пожарной безопасности на морских судах и в целом на транспорте.