

16-ФЗ. Работа продолжается

В августе 2019 года приняты изменения в Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности». Как это повлияет на транспортную отрасль, журналу РУБЕЖ рассказал **Юрий Нагерняк**, координатор Рабочей группы по транспортной безопасности Государственной Думы РФ, президент Ассоциации экологического транспорта России.

 Беседовал: Станислав Тарасов

Юрий Иванович, вы принимали непосредственное участие в разработке изменений в Федеральный закон №16-ФЗ. Работа над поправками и их согласование заняли четыре года. Поэтому вопрос — насколько принятая редакция удовлетворяет Комитет Государственной Думы по транспорту и строительству?

ЮРИЙ НАГЕРНЯК: Действительно, на фоне общего консенсуса относительно необходимости дальнейшего совершенствования законодательства о транспортной безопасности Комитет Государственной Думы по транспорту и строительству и органы исполнительной власти довольно долго не могли согласовать позиции по конкретным поправкам в 16-ФЗ. С сожалением должен констатировать, что сохраняется ситуация, когда транспортная безопасность рассматривается как некая абстракция в отрыве от общего положения дел в экономике страны и в транспортной сфере. Я имею в виду прежде всего финансовое состояние хозяйствующих субъектов — транспортных организаций. Для многих из них выполнение требований по транспортной безопасности является непосильной нагрузкой. На наш взгляд, необхо-

димо учитывать экономические реалии, в которых мы сейчас находимся, и возникающие в этой связи ограничения. Ни депутаты Государственной Думы, ни федеральные органы исполнительной власти не считают принятые поправки идеальными. Тем не менее очень важно, что мы довели этот компромиссный законопроект до конца, поскольку он не только решает ряд наиболее острых вопросов, но и дает возможность сделать следующие шаги.

Какие новеллы принятого закона вы назвали бы ключевыми?

Ю. НАГЕРНЯК: Большинство изменений призвано облегчить положение транспортных предприятий. Среди наиболее заметных, пожалуй, можно назвать новеллы, касающиеся сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности (ТСОТБ). Сертификация — это сложная и затратная процедура, и ее целесообразность в сегодняшнем варианте, по меньшей мере с точки зрения соотношения расходов на ее проведение средств и достигаемого эффекта, вызывает большие сомнения. Поэтому субъектам транспортной инфраструктуры (СТИ) была пре-

Federal Law 16. The work continues / By Stanislav Tarasov

In August 2019, amendments to the Federal Law of February 9, 2007 No. 16 «On Transport Safety» were adopted. Yuriy Nagernyak, coordinator of the Working Group on Transport Safety of the State Duma of the Russian Federation, president of the Association of Ecological Transport of Russia, told RUBEZH magazine how this will affect the transport industry.



доставлена отсрочка по сертификации установленного на объектах и транспортных средствах (ОТИ и ТС) оборудования до 2022 года.

На наш взгляд, это серьезный шаг навстречу пожеланиям транспортников. Во-первых, за эти два года срок эксплуатации существенной части оборудования подойдет к концу, и, как мы надеемся, при его замене СТИ закупят уже сертифициро-

Большинство изменений призвано облегчить положение транспортных предприятий. Среди наиболее заметных, пожалуй, можно назвать новеллы, касающиеся сертификации ТСОТБ

ванные ТСОТБ, таким образом избежав расходов на сертификацию установленного оборудования.

Во-вторых, в течение этого периода надзорные органы не смогут штрафовать СТИ за несертифицированное оборудование. Это тоже позволит сэкономить значительные средства.

В-третьих, отсрочка даст возможность регуляторам оптимизировать саму систему сертификации.

В чем конкретно проблемы существующего механизма сертификации?

Ю. НАГЕРНЯК: Вопросы вызывает даже сама правомочность сертификации ТСОТБ, установленных на ОТИ и ТС. Согласно законодательству о стандартизации и сертификации, а также регламентам Евразийского экономического союза, подтверждение соответствия какой бы то ни было продукции требованиям и ГОСТ — задача производителя. Сертифицировать техсредства необходимо при выпуске, а не спустя несколько лет эксплуатации, как предписывает постановление правительства № 969.

Другая проблема — ограничение номенклатуры технических средств, которые подлежат сертификации. Сейчас, например, под сертификацию попадает оборудование, стоимость которого многократно ниже стоимости этой процедуры. Фактически ответственному за транспортную безопасность на предприятии гораздо проще купить новое сертифицированное оборудование. А старое, но вполне работоспособное демонтировать. Зачем, если техника могла бы служить еще много лет? Поэтому, на наш взгляд, некоторые группы техсредств целесообразно исключить из процедуры сертификации.



Ключевые изменения, внесенные в Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» Федеральным законом от 2 августа 2019 года № 270-ФЗ

1 Введено понятие «зона безопасности» — часть территории водного или воздушного пространства вокруг отдельного судна и (или) иного плавучего средства с ядерным реактором, либо судна и (или) иного плавучего средства, транспортирующего ядерные материалы, объекта транспортной инфраструктуры (ОТИ), на которых реализуются особые меры защиты от актов незаконного вмешательства. Конкретные ОТИ, суда и плавучие средства из перечисленных категорий, вокруг которых установлены зоны безопасности, а также особенности их защиты, определяет правительство Российской Федерации.

2 Для транспортных средств (ТС) исключены требования по категорированию, проведению оценки уязвимости, а также подготовке и утверждению в федеральных агентствах по видам транспорта планов обеспечения транспортной безопасности. Данное изменение не распространено только на суда ледокольного флота, используемые для проводки по морским путям, а также суда, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами РФ.

3 Взамен планов обеспечения транспортной безопасности, не подлежащих категорированию ОТИ и ТС, субъекты транспортной инфраструктуры (СТИ) обязаны разрабатывать и самостоятельно утверждать паспорта транспортной безопасности. Типовые формы указанных паспортов по видам транспорта утверждает правительство РФ.

4 Обязанность по выполнению требований транспортной безопасности распространена на иностранных перевозчиков, осуществляющих перевозки в Россию, из России, по территории России.

5 Исключено требование по идентификации в ходе досмотра и повторного (дополнительного) досмотра предметов и веществ, в отношении которых установлены запреты или ограничения на перемещение в зону транспортной безопасности. Субъекту транспортной безопасности достаточно обеспечить распознавание указанных предметов и веществ.

6 Работники подразделений транспортной безопасности наделены правом задерживать физических лиц, нарушивших требования транспортной безопасности, для передачи органам внутренних дел или органам Федеральной службы безопасности.

7 Для ОТИ и ТС установлен крайний срок оснащения ТСОТБ — до 1 марта 2020 года. Исключение составляют:

- ОТИ дорожного хозяйства, расположенные на федеральных автомобильных дорогах;
- ОТИ воздушного транспорта, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляется организациями, находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти;
- ОТИ, находящиеся в собственности ОАО «РЖД» или используемые этим обществом на ином законном основании;
- судходные гидротехнические сооружения, которые расположены на внутренних водных путях и оснащение которых ТСОТБ осуществляется поэтапно в сроки, установленные правительством РФ;
- ОТИ и (или) ТС, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляется органами исполнительной власти субъекта РФ либо бюджетными учреждениями, созданными субъектом РФ или муниципальным образованием, оснащение которых ТСОТБ осуществляется поэтапно в сроки, установленные соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

8 Особенности оснащения транспортных средств воздушного транспорта системами видеонаблюдения, а также сроки и этапность их ввода в эксплуатацию определит правительство РФ.

9 Введена отсрочка до 1 января 2022 года на сертификацию ТСОТБ, установленных на ОТИ и ТС.

В развитие 270-ФЗ Министерство транспорта РФ разрабатывает или приведет в соответствие около 40 нормативно-правовых актов. Изменения будут внесены в требования по обеспечению безопасности ОТИ и ТС всех видов транспорта.

Наконец, имеет место парадоксальная ситуация, когда сертификацию проходят лишь компоненты системы, а то, что обеспечивает ее функциональную целостность и от чего зависят параметры ее работы — программное обеспечение, зачастую проверок не проходит. При этом все мы прекрасно понимаем, что в современных системах безопасности ПО несет в себе большие риски, чем «железо».

Резюмируя, можно сказать, что в области сертификации сохраняется большое число проблем. Для их преодоления только изменений в постановление правительства № 969 недостаточно. Возможно, потребуются новые изменения на уровне 16-ФЗ.

Возвращаясь к поправкам, которые уже приняты. Зона транспортной безопасности и зона безопасности. В чем отличия?

Ю. НАГЕРНЯК: Зона транспортной безопасности, по сути, ограничена периметром объекта или транспортного средства. Однако довольно быстро стало ясно, что защиту ряда специфических объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств недостаточно обеспечивать только по периметру. В центре обсуждения оказался Крымский мост. Его зона безопасности начинается, что называется, на дальних подступах — к такому выводу единодушно пришли компетентные органы и представители нашего комитета. Было также достигнуто понимание, что есть и другие подобные объекты, например мост на остров Русский, и даже некоторые транспортные средства — атомные ледоколы, суда с атомными установками и т. д.

Несогласованность позиций возникала в вопросе ответственности. Предыдущая редакция 16-ФЗ возлагала всю полноту ответственности за обеспечение безопасности на хозяйствующие субъекты. Однако очевидно, что для защиты зоны, скажем, в 50-100 км вокруг ОТИ или ТС необходимы ресурсы, технические средства и полномочия, которыми субъекты транспортной инфраструктуры не обладают. Для обеспечения безопасности упомянутого Крымского моста субъекту потребовалось бы закупать современные средства противовоздушной обороны...

В конечном счете победила точка зрения, согласно которой СТИ несет ответственность в зоне транспортной безопасности, а безопасность за границами периметра объекта вплоть до границ установленной зоны безопасности обеспечивают министерства и ведомства, отвечающие за наци-

На наш взгляд, некоторые группы техсредств целесообразно исключить из процедуры сертификации



ональную безопасность, поскольку для решения подобных задач они обладают необходимыми компетенциями и средствами. Стоит добавить, что ОТИ и ТС, вокруг которых устанавливается зона безопасности, а также особенности обеспечения безопасности в каждой из этих зон определяет правительство РФ.

Еще одно долгожданное изменение — вывод из-под категорирования транспортных средств...

Ю. НАГЕРНЯК: Исключение составляют только суда, на которые распространяется действие международных соглашений, и суда ледокольного флота. По оценке Росморречфлота, в общей сложности подобных судов около тысячи. Остальные ТС не нужно больше категорировать, а взамен плана обеспечения транспортной безопасности, который необходимо было утверждать в профильном агентстве Минтранса, СТИ будет оформлять и самостоятельно утверждать паспорт транспортной безопасности. Подача этого документа в агентство будет носить уведомительный характер.



Существенное количество станций пригородных электричек не оборудованы техническими средствами безопасности согласно букве закона. Но тогда какой смысл вкладывать миллиарды в безопасность метрополитена, МЦК или МЦД, если аналогичный транспорт пригородного сообщения практически не защищен?

Эта мера, как мы предполагаем, решает двойную проблему. С одной стороны, это разгрузит сами агентства, которые с трудом справлялись с входящим потоком документов. Особенно Росавтодор. С другой, это существенно снизит тяжесть бюрократических процедур, смягчит нагрузку на СТИ, с которых сняли расходы на проведение оценки уязвимости и составление планов обеспечения транспортной безопасности.

При этом, однако, нужно четко понимать, что указанная мера не отменяет ответственности субъекта хозяйственной деятельности за обеспечение безопасности ТС. Само категорирование ТС, несомненно, имело смысл — чем ниже категория, тем ниже требования по обеспечению ТБ и, следовательно, меньше расходы СТИ. В условиях отмены категорирования теоретически возникает риск того, что ко всем ТС будут применяться максимальные требования, установленные для высшей категории ТС до внесения соответствующих изменений в 16-ФЗ. Иначе говоря, есть вероятность, что мы распространим требования, применяемые к Boeing-747, на АН-2, и, таким образом, получим вместо экономии увеличение расходов.

То есть необходимо отрегулировать требования к некатегорируемым транспортным средствам. Существуют ли на данный момент соответствующие нормативно-правовые акты?

Ю. НАГЕРНЯК: Таких документов пока нет. Их разработка в соответствии с новыми положениями 16-ФЗ — это следующий важнейший шаг на пути

совершенствования законодательства по транспортной безопасности. Эту работу ведет Министерство транспорта, где, надо сказать, хорошо понимают, что без дифференциации ТС обойтись нельзя, что мы не можем совершенно разные по масштабам и характеру рисков ТС «загнать» под единые требования.

Насколько мне известно, министерство должно разработать около 40 документов в развитие 270-ФЗ. Что это за акты?

Ю. НАГЕРНЯК: Главным образом — это новые требования для каждого вида транспорта. Ранее для водного, железнодорожного, наземного, воздушного транспорта и метрополитена требования устанавливали постановления правительства, отдельно по каждому виду транспорта. Например, для авиации — это постановление правительства № 886. Оно включало в себя требования к ОТИ и ТС всех категорий, а также к ОТИ и ТС, не подлежащих категорированию.

Новые реалии предполагают разработку для каждой отрасли транспорта трех видов требований — это требования к категорируемым ОТИ, требования к некатегорируемым ОТИ и требования к некатегорируемым ТС. Такой подход мы считаем правильным, он позволит более полно учесть функциональную специфику объектов и транспортных средств, а также очистить нормативно-правовые акты от требований, которые являются неэффективными или устаревшими.

Комитет Государственной Думы по транспорту и строительству и Союз транспортников

России планируют принять активное участие в работе над новыми документами. Сейчас мы направили свои предложения по составу отраслевых рабочих групп. Мы заинтересованы, чтобы туда вошло максимальное количество практиков, чтобы в разработке норм участвовала сама отрасль.

Правильно ли я понимаю, что пока новые требования не будут утверждены, СТИ должны руководствоваться прежними и несут ответственность за их невыполнение?

Ю. НАГЕРНЯК: Да. И здесь, к сожалению, иначе быть не может. Мы не можем «оголить» всю систему транспортной безопасности и ждать, когда выйдут новые требования. Мы неоднократно обращались к исполнительным органам власти с просьбой не штрафовать организации в тех случаях, когда в законе уже прописана новая норма и по вине самих федеральных органов исполнительной власти она не нашла конкретного воплощения в подзаконных актах.

Новые реалии предполагают разработку для каждой отрасли транспорта трех видов требований — это требования к категорируемым ОТИ, требования к некатегорируемым ОТИ и требования к некатегорируемым ТС

Ространснадзор и Генпрокуратура на это в принципе справедливо отвечают, что они контролируют соблюдение действующего законодательства и, поскольку есть четкие требования, прописанные в нормативных документах, есть чек-листы, то, пока не подготовлены новые нормативные акты, нет ни малейшего юридического основания закрывать глаза на неисполнение действующих.

В завершение нашего разговора хотел бы попросить вас наметить вектор дальнейших изменений в сфере регулирования транспортной безопасности. Что ждет эту сферу помимо тех вопросов, которые мы сегодня обсудили?

Ю. НАГЕРНЯК: На наш взгляд, прежде всего необходимо продолжить работу по снятию избыточной нагрузки с субъектов транспортной инфраструктуры. Требования нормативно-правовых актов по транспортной безопасности должны быть оптимизированы, а сама система обеспе-

чения ТБ должна стать более эффективной и сбалансированной, менее затратной. Простой пример: в ноябре 2019 года запущено движение по первым двум Московским центральным диаметрам (МЦД). По логике, на них должны быть распространены требования, аналогичные требованиям по безопасности для метрополитенов и МЦК. В то же время мы знаем о сложностях при выполнении требований по транспортной безопасности в пригородном сообщении. Существенное количество станций электричек не оборудовано техническими средствами безопасности согласно букве закона. Но тогда какой смысл вкладывать миллиарды в безопасность метрополитена, МЦК или МЦД, если аналогичный транспорт пригородного сообщения практически не защищен?

Нам еще долго и упорно нужно работать над требованиями, чтобы они по-настоящему способствовали повышению уровня безопасности, а не просто безвозвратно вынимали деньги из экономики. Чтобы в выборе мер обеспечения транспортной безопасности не декларативно, а реально опираться на риск-ориентированный подход.

Принципиальным событием 2019 года стало начало реформ в рамках т.н. «регуляторной гильотины». В моем понимании, это самый серьезный вызов, стоящий перед нашей административной системой со времен реформы государственного управления в начале 2000-х годов. Десятки тысяч нормативно-правовых актов достались нам в наследство от СССР, десятки тысяч создали мы сами. В стране действует в общей сложности около 1,5 млн обязательных требований. Ни один нормальный гражданин, собственник бизнеса не способен освоить такое количество информации, прорваться через порой неразрешимые для самих законодателей правовые коллизии. В том числе поэтому заинтересованность людей в том, чтобы брать на себя ответственность, заниматься предпринимательством в России ниже, нежели во многих других странах.

Федеральные органы исполнительной власти, ответственные за обеспечение безопасности, выступали против распространения принципа «гильотины» на транспортную безопасность. Но правительство не поддавалось на уговоры и поддержало курс на оптимизацию требований по ТБ. Изменения нормативной базы в сфере транспортной безопасности неизбежны, а вот степень, характер, формы этих изменений нам только предстоит определить. Мы здесь, что называется, пока в начале пути.