






Перед новой угрозой

Объявлена всеобщая аттестация объектов транспортной инфраструктуры

Спустя 10 лет после принятия легендарного 16-ФЗ «О транспортной безопасности» Минтранс взялся за модернизацию отраслевого законодательства. Завершена эпоха так называемых 40-х приказов, теперь инициативы министерства закреплены в отдельных постановлениях правительства. Субъектам транспортной инфраструктуры в каждом из четырех видов транспорта теперь придется учитывать дополнительный фактор — противодействие терроризму. И осваивать новые технические средства безопасности, хоть и с учетом ограниченных бюджетов.

 Текст: Константин Зориков, генеральный директор Северо-Западного учебно-методического Центра «Транспортная безопасность»

Total evaluation of transportation facilities: More than an Order / Konstantin Zorikov, CEO of Northwest Learning and Teaching Center «Transport Safety»

After 10 years since the legendary Federal law № 16 «About transport safety» was adopted, the Ministry of transport has started the global modernization of industrial legislation. The Epoch of Ministry's «40th orders» has finished, and now is the time of Governmental decrees for each type of transport. The owners of transport facilities will need to manage the new area — counterterrorism. And this requirement causes many questions from the ordinary transport workers.

К реализации требований постановлений правительства о безопасности и антитеррористической защите объектов транспорта и дорожного хозяйства субъекты транспортной инфраструктуры подошли с разных позиций, имея на момент выхода требований разную степень защищенности от актов незаконного вмешательства (АНВ). Приказы сыграли свою положительную роль, но впереди предстоит очень большая работа.

Чем закончилась эпоха 40-х приказов Минтранса

Субъекты воздушного транспорта к моменту принятия постановлений и новых требований традиционно обладали достаточным уровнем защиты с учетом того, что они уже имели долговременный опыт реализации требований авиационной безопасности (АБ). Требования по транспортной безопасности были восприняты этим сообществом неоднозначно: до сих пор, даже после определенных попыток согласовать требования авиационной и транспортной безопасности (что удалось далеко не в полной мере), представители Служб АБ воспринимают транспортную безопасность как пятое колесо у телеги.

И дело тут даже не в том, что эти требования иногда противоречат друг другу, а в том, что система требований АБ и, самое главное, опыт и механизм их реализации давно отработаны, предельно понятны, структурированы в систему международных требований и работали практически без сбоев. Если не брать во внимание человеческий фактор, который может нивелировать усилия любой отлаженной системы, в этом виде транспорта уровень надежности и уверенности в защищенности объектов и транспортных средств реализован на более высоком уровне, чем в остальных сегментах.

Морской транспорт находился в похожей ситуации. Положения международных конвенций по морским вопросам, кодекса ОСПС уже сформировали на тот момент систему защиты морских судов и портовых средств от АНВ в лице пиратов и других злоумышленников. Также как и авиаторы, моряки неоднозначно отнеслись к внедрению требований по транспортной безопасности, но в этом случае инсталляция одного в другое прошла менее болезненно.

Правда, в профильном для водной части транспортной отрасли постановлении правительства РФ № 678 от 16.07.2016 г. почему-то оказались заложены предпосылки для невозможности их выполнения. В соответствии с требованиями п. 2 данного постановления все (!) субъекты обязаны в трехмесячный срок провести дополнительную оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и направить (все — одновременно) ее результаты на утверждение в установленном порядке в Управление транспортной безопасности Росморречфлота.

Субъектам железнодорожного транспорта еще с момента выхода 40-х приказов пришлось начать все практически с нуля. Хорошо, что у железнодорожников нашлись необходимые ресурсы. Была проделана титаническая работа, ведь по количеству объектов и транспортных средств это самые большие субъекты. До принятия соответствующего постановления трудно прогнозировать

Система требований авиационной безопасности, опыт и механизм их реализации давно отработаны, предельно понятны, структурированы в систему международных требований и работали практически без сбоев. Поэтому требования по транспортной безопасности были восприняты сообществом субъектов воздушного транспорта неоднозначно



вать объем дополнительных работ, но логично предположить, что многое из сделанного ранее в части обеспечения безопасности пойдет железнодорожникам в зачет.

Автомобильный транспорт. Это сфера, в которой сложнее всего реализовать требования по транспортной безопасности. Сегодня именно здесь самые большие проблемы. По разным причинам.

Во-первых, здесь больше всего частных коммерческих компаний. А собственник, как известно, не торопится вкладывать (на самом деле, по его мнению, просто тратить) средства в те или иные области, которые не приносят дохода. Как ни странно, учет или реестр таких компаний не совершенен, поэтому проверка Ространснадзора или прокуратуры до них доходит нечасто, а то и вообще не доходит. Здесь на помощь надзорным органам могли бы прийти органы местного самоуправления при формировании конкурсной документации на маршрут. Но почему-то муниципалы пока скромничают в этом вопросе: или вообще не обозначают никаких условий, или они минимальны, или коэффициент данного критерия по сравнению с критерием «стоимость услуги» настолько мал, что он просто не играет никакой роли.

Во-вторых, специфика этого вида перевозок обуславливает свою, нестандартную особенность, которая не вписывалась и в требования 42-го приказа Минтранса



Положения международных конвенций по морским вопросам сформировали систему защиты морских судов и портовых средств от актов незаконного вмешательства в лице пиратов и других злоумышленников

и с трудом вписывается в новые требования, установленные постановлением правительства РФ № 924 от 14.09.2016 г. Вернее, «вписать» можно, но это не приведет к кардинальному, значимому повышению уровня защищенности объектов и ТС от АНВ. Отсюда и «саботаж» со стороны перевозчиков по их выполнению.

Что изменит вступление в силу новых требований о безопасности и антитеррористической защите объектов транспорта и дорожного хозяйства

Новые требования принципиально не отличаются от требований, обозначенных в 42-м приказе Министерства транспорта, за исключением внесения изменений в Положение о лицензировании перевозок автомобильным транспортом. Безусловно, изменения есть: документ по-новому структурирован, конкретизированы и выделены в самостоятельный раздел Правила допуска на объекты, есть значимые изменения для общественного транспорта городского и пригородного сообщения, но весь остальной документ не стал для субъектов менее требовательным, более легким для исполнения. Все равно степень затрат — материальных, человеческих, организационных ре-

сурсов — для полноценной реализации практически не изменилась. Поэтому какого-то «скачка» в реализации требований или качественного улучшения защищенности объектов автотранспорта и дорожного хозяйства и транспортных средств ждать не стоит. Тем более что самым большим камнем преткновения (из многочисленных) в вопросах реализации требований остается отсутствие у субъекта финансовых возможностей. В совокупности с не очень тщательным надзором и контролем реализации требований это станет определяющим фактором того, что принципиально ничего не изменится. Поэтому заслуживает внимания инициатива Ространснадзора о создании института экспертов с целью привлечения их для проверочных мероприятий. Можно с уверенностью предположить, что это пойдет на пользу всем — и стороне надзора, и стороне субъекта, и в конечном счете общему делу.

Последует ли переаккредитация компаний, уполномоченных выполнять оценку уязвимости и разработку планов безопасности объектов

Оснований и предпосылок для проведения этой процедуры в настоящий момент нет. Для разработки Планов транспортной безопасности аккредитация в агентстве не нужна, эти работы может выполнить сам субъект транспортной инфраструктуры. Что касается организаций, проводящих оценку уязвимости объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства, так называемых специализированных организаций, то и сейчас существует механизм аннулирования такой аккредитации по разным основаниям. На заре формирования рынка этих услуг многие организации разного уровня компетенции аккредитовались в разных агентствах, что называется, «на всякий случай». Многие из них уже исключены из соответствующего реестра. В настоящий момент некоторые и неслучайные и авторитетные в этой сфере компании сами прекратили эту деятельность. Причин этому несколько, одна из основных — неразборчивость и недалекость субъектов транспортной инфраструктуры в выборе поставщика этих услуг. Субъект, который не изучал и не вникал в эти вопросы, под воздействием проверочных мероприятий со стороны прокуратуры или органов Ространснадзора находит самое дешевое предложение от демпингующих поставщиков, которые своим «творчеством» оказывают этому субъекту транспортной инфраструктуры медвежью услугу.

Какие рекомендации можно дать субъектам транспортной инфраструктуры по обеспечению антитеррористической защищенности в условиях сокращения бюджетов — на что направить средства в первую очередь

В случае с субъектом транспортной инфраструктуры прямой алгоритм — когда средства направляются на самое необходимое и не самое технологичное — не устроит все те же органы надзора. Если субъект на свой страх

Замена приказов Минтранса новыми постановлениями правительства



✗ Приказ Минтранса от 08.02.2011 № 40

«Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта»

✓ Проект постановления правительства

«Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта»

Особенность: прошел все стадии обсуждения. Находится на регистрации в Минюсте, откуда трижды возвращался для доработки.

Выполняемость: должен быть принят до конца 2016 года. В трехмесячный срок необходимо проведение дополнительной оценки уязвимости и внесение изменений в планы обеспечения транспортной безопасности (сроки проведения дополнительной оценки уязвимости и внесения изменений в планы обеспечения транспортной безопасности содержатся в тексте постановления).

✗ Приказ Минтранса от 08.02.2011 № 41

«Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта»

✓ Постановление Правительства РФ от 16.07.2016 № 678

«О требованиях по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта»

Особенность: вступило в силу с 25.07.2016. В трехмесячный срок необходимо проведение дополнительной оценки уязвимости и внесение изменений в планы обеспечения транспортной безопасности (сроки проведения дополнительной оценки уязвимости и внесения изменений в планы обеспечения транспортной безопасности содержатся в тексте постановления).

Выполняемость: владельцы объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта дополнительную оценку транспортной уязвимости не проводили

ОКАЗЫВАЮТ
ТРАНСПОРТНЫЕ УСЛУГИ
ВНЕ ЗАКОНА С 25.10.16

✗ Приказ Минтранса от 08.02.2011 № 42

«Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного транспорта и дорожного хозяйства»

✓ Постановление Правительства РФ от 14.09.2016 № 924

«Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства, требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного и городского наземного электрического транспорта, и внесении изменений в Положение о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)»

Особенность: вступило в силу с 01.10.2016. В месячный срок необходимо проведение дополнительной оценки уязвимости (опубликованы рекомендации Росавтодора по срокам проведения дополнительной оценки уязвимости и внесения изменений в планы обеспечения транспортной безопасности).

Выполняемость: владельцы объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного транспорта дополнительную оценку транспортной уязвимости не проводили

ОКАЗЫВАЮТ
ТРАНСПОРТНЫЕ УСЛУГИ
ВНЕ ЗАКОНА С 01.11.16

✗ Приказ Минтранса 08.02.11 № 43

«Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта»

✓ Проект постановления правительства

«Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта»

Особенность: проходит оценку регулирующего воздействия.

Выполняемость: должен быть принят до конца 2016 года. Сроки проведения дополнительной оценки уязвимости и внесения изменений в планы обеспечения транспортной безопасности будут определены в тексте постановления.

и риск что-то установит из средств защиты на своем объекте на последние деньги, но при этом не проведет оценку уязвимости, не подготовит План транспортной безопасности, не осуществит подготовку сотрудников сил обеспечения транспортной безопасности должным образом, не привлечет на договорной основе подразделение транспортной безопасности и т. д. и т. п., то оценка его деятельности по реализации требований транспортной безопасности будет нулевой, со всеми вытекающими последствиями. Поэтому, в данном случае, сначала все-таки будет документ в виде оценки уязвимости, затем план ТБ, а потом и реализация.

Мало кто из субъектов, в силу отсутствия компетентности в этом вопросе, готовится к реализации мероприятий по транспортной безопасности заранее, полагая, что вот будет проведена оценка уязвимости, вот она нам и подскажет: что сделать, когда сделать и как сделать, тем самым полностью полагаясь на предложения и выводы специализированной организации. А специализированная организация утвердила отчет по оценке уязвимости. И все, больше ее ничего не волнует, дальше реализовывать рекомендации будет субъект, оставшись один на один с планом ТБ. Чтобы этого не происходило, заинтересованный субъект должен постоянно держать руку на пульсе, влиять на оценку и итоговые рекомендации, естественно, компетентно аргументируя свои доводы.

Кстати, оценка уязвимости это не тот этап, на котором нужно экономить. Понятно, что хочется подешевле, но самое главное здесь — получение реальных, адекватных обстановке, а не завышенных требований, которые потом придется реализовывать.

И еще один, нетрадиционный совет, реализуя который в некоторых частных случаях можно существенно сэкономить. АНВ проще осуществить ночью. Чтобы затруднить незаконное проникновение или совсем исключить его, нужно создать «день», т. е. осветить объект, территорию и другие уязвимые зоны. Сравнительно недавно был введен термин «охранное освещение».



Не все субъекты используют эту возможность для оптимизации расходов — а зря.

Ну, и последнее. При проведении оценки уязвимости есть одна очень важная процедура: определение соответствия системы принятых на ОТИ (ТС) мер по защите от АНВ предъявляемым требованиям. Как уже говорилось, практика показывает, что до проведения оценки уязвимости ни у одного субъекта, за редким исключением, ничего на ОТИ (ТС) не сделано. Хотя никто не мешает еще до проведения оценки уязвимости реализовать организационные мероприятия в виде разработки внутренних документов (все равно потом потребуются); установить минимально достаточный набор (вот здесь уже с учетом здравого смысла и возможной экономии) технических средств; реализовать другие мероприятия по усилению соответствия сил ОТБ предъявляемым требованиям.

Чтобы затруднить незаконное проникновение или совсем исключить его ночью, нужно создать «день», т. е. осветить объект, территорию и другие уязвимые зоны

Категорирование транспортных средств могут отменить

Тем временем Минтранс предлагает исключить из 16-ФЗ необходимость категорирования, проведения оценки уязвимости и составления планов обеспечения транспортной безопасности в отношении транспортных средств (ТС) всех видов транспорта. Соответствующие поправки к закону прошли первое чтение в Госдуме и готовы ко второму.

Как пояснил Николай Захряпин, заместитель министра транспорта Российской Федерации, выступая модератором отраслевой конференции «Актуальные проблемы практической реализации законодательства Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности на современном этапе», для транспортных средств предлагается установить паспорт транспортной безопасности, которые будут утверждаться субъектами транспортной инфраструктуры (ответственность — на них же). Предполагается, что в паспорт обеспечения транспортной безопасности ТС будут вынесены требования из постановлений правительства. Та-

ким образом владельцы транспортных средств смогут сэкономить на проведении оценки уязвимости однотипных ТС, но все равно будут вынуждены выполнить требования транспортной безопасности. Аналогичный порядок предлагается ввести для некатегорируемых объектов транспортной инфраструктуры (остановочных пунктов, например).

Паспорт в уведомительном порядке будет предоставляться в соответствующее агентство (по видам транспорта), а исполнение паспорта — проверяться Ространснадзором.

Это потребует переиздания всех требований к обеспечению безопасности транспортных средств и некатегорируемых объектов — всего 12 видов.

Кроме того, Минтранс предлагает наделить новыми полномочиями подразделения транспортной безопасности. В дополнение к досмотру они получат возможность задерживать нарушителей и устанавливать личность граждан по документам, а также использовать служебных собак и электрошокеры.