

Пересмотреть нельзя сертифицировать

Собственники объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (ОТИ и ТС) еще только думают, где взять сотни миллиардов рублей на сертификацию технических средств обеспечения транспортной безопасности (ТСОТБ).

А контрольные органы уже начали выписывать штрафы. Только начав работать, система сертификации уже потребовала серьезных корректировок — уверен

Юрий Нагерняк, координатор Рабочей группы по транспортной безопасности Государственной Думы РФ.

 Беседовал: Станислав Тарасов

Пожалуй, главным вызовом как для производителей, так и для пользователей ТСОТБ в 2017 году стали не столько новые риски и угрозы, сколько обязательная сертификация в соответствии с постановлением правительства РФ № 969. Как к этому постановлению относятся транспортные организации и профильный комитет Государственной Думы (ГД)?

ЮРИЙ НАГЕРНЯК: Сертификация создает огромные трудности для транспортников, прежде всего поскольку действие постановления № 969, выпущенного в развитие 16-ФЗ «О транспортной безопасности», в полной мере распространяется не только на новые технические средства, но и на ранее установленное оборудование (схема №4).

свои услуги. При этом процедура установления конкретных ставок абсолютно не прозрачна для транспортников, а предложенные ставки не обоснованы экономически. Зачастую стоимость услуг по сертификации ТСОТБ превышает стоимость самого оборудования, в том числе нового. Иногда даже в несколько раз.

Естественно, такая ситуация вынуждает транспортников идти на преждевременную замену установленных устройств. Какой смысл сертифицировать оборудование, если новая рамка металлодетектора, соответствующая требованиям ТБ, стоит на рынке 50–70 тыс. рублей, а сертификация уже используемой обойдется минимум в 120 тыс.?

Соответственно, значительная часть установленных, вполне работоспособных технических средств пойдет на выброс лишь по причине дороговизны сертификационных услуг. Разве такой подход можно назвать государственным?

Часто стоимость услуг по сертификации ТСОТБ превышает стоимость самого оборудования

Принципиально мы не возражаем против сертификации ТСОТБ как таковой, но считаем, что тотальная сертификация всего оборудования, уже используемого для обеспечения транспортной безопасности (ТБ), — мера избыточная.

Какого рода проблемы возникают в связи с этим?

Ю. НАГЕРНЯК: Первая большая проблема — это ценообразование в сфере сертификации. Уполномоченные органы по сертификации определили базовые цены на

Таким образом, собственники ОТИ и ТС заплатят дважды...

Ю. НАГЕРНЯК: Не нужно забывать, что значительная часть установленного оборудования была закуплена на бюджетные деньги в рамках Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте.

На реализацию этой программы в 2010–2013 годах бюджет выделил более 46,7 млрд рублей. Средства были потрачены главным образом на оснащение наиболее значимых ОТИ. Техника закупалась по согласованию с ФСБ, МВД и Минтрансом. А сейчас собственники этих ОТИ вынуждены сами примерно в таких же объемах нести

Revise not Certify / By Stanislav Tarasov

Vehicles and infrastructure owners are still wondering where to find hundreds of billions of rubles for certification of transportation safety equipment. While inspection authorities have already started giving tickets. Right after launching the certification system it has required serious adjustments — states Yuri Nagernyak, coordinator of the Working Party on Transportation safety of the State Duma of the Russian Federation.



Принципиально мы не возражаем против сертификации ТСОТБ как таковой, но считаем, что тотальная сертификация всего оборудования, уже используемого для обеспечения транспортной безопасности (ТБ), — мера избыточная.

Юрий Нагерняк, координатор Рабочей группы по транспортной безопасности Государственной Думы РФ

расходы на сертификацию оборудования либо утилизировать его и приобретать новое сертифицированное. Те же, кто покупал ТСОТБ за собственный счет, фактически заплатят второй раз.

Вы сказали, что имело место согласование функциональных характеристик ТСОТБ с госорганами. Как соотносятся требования, предъявленные в ходе реализации Комплексной программы, с требованиями постановления правительства РФ № 969?

Ю. НАГЕРНЯК: Новые требования однозначно жестче. Могу привести пример Федеральной пассажирской компании, в вагонах которой установлены камеры видеонаблюдения разрешением 0,9 мегапикселя. На длину вагона 25 метров этого вполне достаточно.

В требованиях постановления № 969 заложено разрешение 1,2 мегапикселя. Естественно, когда в ФПК принимали решение о закупке камер 0,9 мегапикселя, это было согласовано со всеми компетентными органами. А сейчас получается, что камеры не отвечают заложенным в постановлении параметрам, соответственно, не могут быть сертифицированы и надо произвести их замену на новые во всех пассажирских вагонах страны!

Может быть, проще дожидаться, когда производители получат сертификаты и запросить у них?

Ю. НАГЕРНЯК: Действительно, если ТСОТБ сертифицирует производитель, то сертификат распространяется на все технические средства в данной партии или вообще на всю серийно выпускаемую продукцию этой модели. В случае же если сертификат оформляет сам владелец ОТИ и ТС по схеме №4, никто кроме него этим сертифи-

катом воспользоваться не может. То есть видеокamera одного и того же типа придется сертифицировать сотням пользователей.

Однако получить сертификаты у производителей не так просто, как кажется. В период действия Комплексной программы безопасности значительная часть оборудования на российском рынке была импортной. Захотят ли западные производители сегодня, в условиях действия антироссийских санкций, за свои (и немалые) деньги сертифицировать по требованиям ТБ оборудование, которое может быть уже снято с производства? Кроме того, оборудование обычно поставлялось через дилеров, многие из них за эти годы ушли с рынка.

А почему нельзя считать сертификат, выданный на определенную систему, скажем, в аэропорту «Домодедово», действительным для аэропорта «Шереметьево»? Если на объектах аналогичные системы от одного производителя.

Ю. НАГЕРНЯК: Мы поднимали этот вопрос. Однако позиция органов сертификации заключается в том, что оборудование проходит проверку в конкретных условиях его эксплуатации. А в «Шереметьево» другие условия, нежели в «Домодедово»: освещенность, уровень влажности, нагрузка и т. д.

На мой взгляд, тут очень много казуистики, очень много желаний всех выстроить в шеренгу и заставить нести деньги. Как быть, например, если сертификат будет получать сам производитель — в нем же не будут учтены особенности эксплуатации на отдельных объектах?

Какие вложения для сертификации ТСОТБ потребуются со стороны транспортников?

Для оборудования одного пассажирского авиалайнера системой видеонаблюдения в соответствии с требованиями понадобится, по оценкам экспертов, около \$500 тыс. В конечном счете все эти расходы лягут на стоимость билетов



Ю. НАГЕРНЯК: Точную цифру сейчас назвать невозможно. Ведь никто в стране даже приблизительно не знает, сколько на ОТИ и ТС задействовано ТСОТБ. Можно предположить, что суммарно, если в систему сертификации не будут внесены изменения, речь пойдет о расходах более чем в 100 млрд рублей.

Например, серьезные проблемы ждут авиацию. Для оборудования одного пассажирского авиалайнера системой видеонаблюдения в соответствии с требованиями понадобится, по оценкам экспертов, около \$500 тыс. В конечном счете все эти расходы лягут на стоимость билетов.

Даже если допустить, что ОТИ вложат деньги, смогут ли все желающие пройти сертификацию в установленный срок?

Ю. НАГЕРНЯК: Принятые решения не синхронизированы с реальными возможностями. Постановление принято, а инфраструктура для его реализации не отстроена. При этом за отсутствие сертификатов штрафовать начинают уже сегодня.

Колоссальной проблемой в части сертификации становятся размеры территории нашего государства. Испытательные лаборатории расположены прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге, тогда как ОТИ и ТС разбросаны по всей стране. Заявитель не может взять и привезти техническое средство в лабораторию, поскольку испытания должны проводиться на месте эксплуатации оборудования. А для этого нужно направлять в командировку бригаду специалистов с соответствующими инструментальными средствами на срок до двух недель.

Предположим, нужно сертифицировать интроскоп в каком-то северном аэропорту: более 400 тыс. рублей

придется заплатить за испытания, плюс до 500 тыс. рублей — на командирование специалистов.

Фактор времени тоже имеет место. Сами органы, ответственные за сертификацию, говорят, что до 1 января 2019 года они даже не успеют обработать все заявки. Потребуется как минимум два года, ведь пока у каждого органа по сертификации всего по одной-две лаборатории.

Что делать в сложившейся ситуации?

Ю. НАГЕРНЯК: На наш взгляд, система сертификации ТСОТБ требует радикального пересмотра. Небольшую часть проблем я уже обозначил. Чтобы как-то сгладить ситуацию, мы выступаем за отказ от схемы №4 (сертификация ранее установленного оборудования) либо за ее существенное смягчение. Оптимально — дать возможность оборудованию в пределах установленного срока эксплуатации доработать без сертификации.

В случае если будет принято решение полностью или частично сохранить требования к сертификации уже установленного оборудования, мы предлагаем отложить предельный срок сертификации для ОТИ и ТС до 1 января 2020 года.

Если говорить о других слабых местах системы, то хотелось бы обратить внимание на вопрос отсутствия контроля за оформлением сертификатов. Когда люди поймут, что их оборудование по каким-то причинам не соответствует требованиям, они могут попытаться решить этот вопрос за взятку. Сертификат-то выдадут, а механизма проверки его достоверности нет, и уровень безопасности никак не повысится.

Более глубокий вопрос — программное обеспечение. Сертификация в существующем виде распространяется на технические средства и несправедливо обходит вниманием ПО. Что меняется от того, что мы проверили «железо», не имея доступа к софту? При закупке оборудования за рубежом нельзя быть уверенным, что в ПО не заложены неофициальные возможности передачи данных за пределы системы или ее отключения извне.

Стоит ли ожидать реформы сертификации, новых государственных актов в этом направлении?

Ю. НАГЕРНЯК: На перечисленные проблемы мы обратили внимание Аркадия Дворковича на совещании по вопросам ТБ в ноябре 2017 года. Заместитель председателя правительства РФ согласился, что сертифицировать каждое техническое средство отдельно бессмысленно. Он дал указание федеральным органам исполнительной власти проработать вопрос о внесении необходимых изменений в постановление № 969. Этим сейчас занимается Минтранс. Информацией о результатах проделанной министерством работы мы пока не располагаем, но Аркадий Владимирович однозначно указал, что поправки вносить придется.

Могут ли повлиять на законодотворческую работу производители систем безопасности? У них, я знаю, тоже есть вопросы по сертификации.

Ю. НАГЕРНЯК: При Комитете по транспорту и строительству ГД, под руководством первого заместителя председателя комитета Виталия Ефимова, постоянно действует Рабочая группа по транспортной безопасности. В нее входят представители соответствующих

федеральных органов, ведущих союзов и ассоциаций транспортников, а также ряда крупных транспортных компаний. Еще одну рабочую группу мы решили создать по сертификации ТСОТБ. Я предложил бы разбить эту группу на две части. Одна подгруппа будет аккумулировать интересы транспортников, а другая — производителей ТСОТБ.

Предполагается, что производители помогут предложить такие поправки в законодательную и нормативно-правовую базу, которые позволят их коллегам по цеху максимально быстро и эффективно выйти на рынок с сертифицированной продукцией, полностью отвечающей требованиям ТБ. В отличие от подгруппы по сертификации, состоящей из транспортников, необходимость которой после решения вопросов по схеме № 4, вероятно, отпадет, подгруппа из производителей имеет все шансы стать постоянно действующей. В этом случае ее задачи, скорее всего, выйдут за рамки узких вопросов сертификации. Ведь в транспортной отрасли еще много проблем, связанных с техническими средствами, — это и тахографы, и системы спутниковой навигации и ряд других.

А как будет формироваться эта подгруппа производителей?

Ю. НАГЕРНЯК: Опыт показывает, что расширять подобные группы до бесконечности не имеет смысла. Они из рабочего инструмента превращаются в площадку для бесплодных дискуссий и самопиара. Когда мы хотим добиться результата по конкретным вопросам, мы из большой рабочей группы вычленим секции в составе 5–6 человек.

Для формирования подгруппы, о которой идет речь, мы переговорили не только с несколькими крупными производителями ТСОТБ, но и с рядом собственников ОТИ. Пользователи знают, с кем работают и чье оборудование закупают. Кого-то рекомендовали метрополитен и ПАО «РЖД», кого-то — аэропорты и авиакомпании.

Какие еще изменения в закон «О транспортной безопасности» вы бы выделили?

Ю. НАГЕРНЯК: Говорить об изменениях в 16-ФЗ пока сложно, потому что их окончательного варианта еще нет. Как вы помните, в основе проекта поправок тогда, в 2015 году, лежало поручение председателя правительства РФ смягчить нагрузку на транспортный бизнес в связи с возникшими финансово-экономическими трудностями.

Правительство сформулировало свои предложения, их приняли в первом чтении, но с оговоркой, что они будут доработаны ко второму чтению. Собственно процесс доработки занял почти два года, прежде всего потому, что выявились серьезные расхождения в позициях федеральных органов исполнительной власти и транспортного сообщества.

По мнению транспортников, реализуемая система ТБ носит избыточный характер, включает целый ряд малоэффективных, но высокочрезмерных мер по ТБ. Их реализация выливается в значительные неоправданные расходы для транспортных организаций, вплоть до угрозы банкротства. Декларируемая позиция — обеспечение «стопроцентной» безопасности — на деле не работает. Необходимо переходить к риск-ориентированному подходу.

А как же категорирование, оценка уязвимости и т. д.?

Ведь именно эти меры направлены на введение риск-ориентированного подхода.

Ю. НАГЕРНЯК: Согласен с вами. Но принятые требования заведомо жестче, чем должны быть. Весьма затруднительно выполнить требования даже по низшей категории.

Кроме того, определение категории носит достаточно условный характер, поскольку базируется на двух факторах — предшествующих случаях террористической деятельности на данной территории и количественном ущербе, который может повлечь за собой акт незаконного вмешательства на данном ОТИ. Если даже в том или ином регионе ранее не происходило террористических актов, но объект достаточно крупный, он все равно подпадает под высокую категорию.

Вместе с тем необходимо отметить, что за последние годы круг ОТИ, которые подпадают под действие требований по ТБ, удалось существенно сузить. Нам также удалось достигнуть взаимопонимания с федеральными органами исполнительной власти относительно отказа от категорирования ТС и упрощения процедур за счет введения паспортов безопасности для ТС и некатегорируемых ОТИ.

Колоссальной проблемой в части сертификации становятся размеры территории нашего государства. Испытательные лаборатории расположены прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге, тогда как ОТИ и ТС разбросаны по всей стране

Еще один спорный момент — наделение подразделений транспортной безопасности правом задерживать, изымать подозрительные и запрещенные предметы...

Ю. НАГЕРНЯК: Мы принципиально согласовали эту поправку. Но, необходимо понимать, такая норма несет в себе возможность ограничения конституционных прав личности. В целом создается некий опасный прецедент, ведь мы передаем функционал государственных правоохранительных органов частным структурам.

Аналогичная практика на самом деле уже была: службы авиационной безопасности в соответствии с Воздушным кодексом РФ имеют право на задержание. То есть нельзя сказать, что мы первыми перешагнули этот рубеж. Но сейчас сфера применения этой нормы существенно расширяется, и нам бы хотелось, чтобы все было предельно четко: порядок, сроки, причины, условия, основания и т. д. Поэтому была сделана оговорка, что порядок задержания должен быть очень тщательно и детально прописан. Однако пока этого не сделано.

«Идентификация» веществ и досмотр пассажиров — довольно обсуждаемые темы сегодня. Отразятся ли они в поправках к 16-ФЗ?

Ю. НАГЕРНЯК: «Идентификацию» предложили сначала заменить на «обнаружение», а в последней версии



В России около 2 млн водителей автобусов, большинство из них — люди максимум с незаконченным высшим образованием. А от них требуется знание формулировок 16-ФЗ и нормативно-правовых актов (вообще бесполезных в их практической деятельности) на уровне командира воздушного судна

проекта поправок выбрали другое слово — «распознавание». Хорошо, что мы уходим от «идентификации», поскольку для того, чтобы идентифицировать то или иное вещество, нужны конкретные аппаратные методы, исследования. Однако, на мой взгляд, «распознавание» ближе к «идентификации» и может потребовать дополнительного оборудования или навыков от персонала. Правильнее было бы зафиксировать в норме «обнаружение». Тогда сотрудник сможет отставить в сторону любой предмет, вызывающий у него подозрения. По этому вопросу пока нет окончательного решения.

Досмотр — достаточно новая тема. Одно дело досмотр в аэропорту, а другое дело в метро. В Московском и Петербургском метрополитене сплошной досмотр невозможен из-за очень высокой проходимости, и это де-факто признано в соответствующих нормативных документах. А вот что делать, когда требования по досмотру распространяются на сферу пригородных железнодорожных перевозок? Вообще электрички — это одно из больных мест ТБ. В целом, требуется детальная проработка требований в части досмотра и приближение их к реальным возможностям перевозчиков.

Как Комитет по транспорту и строительству ГД относится к инициативе выделить зоны безопасности вокруг стратегически важных ОТИ?

Ю. НАГЕРНЯК: Мы поддержали включение в 16-ФЗ нормы о возможности установления зон, выходящих за периметр зон транспортной безопасности, но при этом есть ряд условий.

Первое наше требование — выделение таких зон должно носить единичный характер. Это не массовое явление, они применяются к одному-двум-трем конкретным особо важным объектам, не более того.

Второе требование — ответственность за зоны безопасности должны нести прежде всего силовые органы. То же касается и финансирования. Ведь речь может идти о территории в радиусе, скажем, до 50–100 км вокруг объекта. Если для защиты по периметру ОТИ задействуются видеокамеры, металлодетекторы и т. п., то в случае необходимости обеспечения контроля на «дальних подступах» могут потребоваться уже, например, средства ПВО или ВКС.

Какие еще проблемы существуют в транспортной безопасности?

Ю. НАГЕРНЯК: В числе проблем, сопоставимых по масштабам с сертификацией, я могу назвать аттестацию сил ТБ. Проблема ничуть не меньшая и также влечет колоссальные и далеко не всегда оправданные расходы.

В рамках аттестации каждого сотрудника сил ТБ вы должны обучить, потом он должен сдать экзамен. Инфраструктура для аттестации сил ТБ опять же практически не создана.

Дистанционное обучение по самому малому количеству часов стоит порядка 5 тыс. рублей. Сдача экзаменов — еще порядка 20 тыс. рублей, что уже само по себе вызывает большие вопросы. Плюс расходы на выезды и переезды тех, кто аттестует, и тех, кого аттестуют и т. п.

В среднем реальный процент успешной сдачи экзаменов — 25–30%. Это происходит в связи с неоправданным, на наш взгляд, распространением требований по аттестации на очень широкий круг персонала, в том числе на водителей автобусов, машинистов электричек и т. д.

В России около 2 млн водителей автобусов, большинство из них — люди максимум с незаконченным высшим образованием. А от них требуется знание формулировок 16-ФЗ и нормативно-правовых актов (вообще бесполезных в их практической деятельности) на уровне командира воздушного судна. Передача экзамена влечет новые расходы.

Есть ли какой-то документ, где собраны основные законодательные инициативы ГД в части ТБ?

Ю. НАГЕРНЯК: Таким документом отчасти сейчас является вариант поправок к 16-ФЗ, подготовленный Рабочей группой ГД по ТБ. Но процесс выработки оптимальных решений — это очень длительный процесс. На данный момент представители транспортного сообщества и федеральные органы солидарны в том, что нужно как можно скорее принимать законопроект с поправками к 16-ФЗ, чтобы двигаться дальше.

Сказать, как будет выглядеть ситуация после очередного раунда согласований, достаточно сложно. Хочется верить, что в январе работа над поправками завершится и появится ясность по большинству вопросов, которые мы с вами обсудили.

