

Как сделать категорирование адекватным реальным угрозам?



Нередко бывает, что после вмешательства надзорных органов хозяйствующие субъекты вынуждены менять категорию объекта транспортной инфраструктуры на более высокую. Причины этого кроются в особенностях действующего законодательства.



Виталий Тимофеев,
юрист в области транспортного права

Исходя из буквы закона, сущность категорирования — это **определение степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства (АНВ) и его возможных последствий в целях выработки конкретных мер по реализации требований законодательства о транспортной безопасности**. Иными словами, категорирование нужно для того, чтобы определить, какие именно требования по обеспечению транспортной

безопасности (ОТБ) необходимо реализовать для защиты конкретного объекта транспортной инфраструктуры (ОТИ). Именно от присвоенной категории зависят результаты оценки уязвимости и полнота мер, предусмотренных планом обеспечения транспортной безопасности (ПОТБ). Присвоили неверную категорию? Пожалуйста, делайте оценку уязвимости и разрабатывайте ПОТБ заново, со всеми необходимыми затратами.

ОБЯЗАННОСТЬ ВОЗЛОЖЕНА НА СТИ

Правила категорирования и установления количества категорий ОТИ утверждены постановлением Правительства РФ от 03.10.2020 № 1595. Отнесение ОТИ к той или иной категории осуществляет орган исполнительной власти, в нашем случае Росморречфлот. Происходит это на основании тех данных, которые представляет субъект транспортной инфраструктуры (СТИ), — именно на субъекты возложена обязанность предоставить полную и достоверную информацию о соответствующих количественных показателях: о возможных погибших или получивших вред здоровью людей, о возможном материальном ущербе и т. д.

Напомню, что для 4-й категории количественные показатели составляют не более 25 возможных погибших, получивших вред

здоровью, и не более 20 млн рублей возможный материальный ущерб. Для 3-й категории эти цифры составляют от 25 до 100 погибших/пострадавших и от 20 до 250 млн ущерба. Анализ реестра категорированных ОТИ показывает, что 51 % внесённых в реестр категорированных ОТИ присвоена 4-я категория, 41 % — 3-я категория. Суммарно доля ОТИ 3-й и 4-й категорий в общем количестве составляет 92 %. То есть фактически мы говорим о том, что в случае АНВ 51 % ОТИ не будет причинён ущерб на сумму более 20 млн рублей и 41 % — на сумму более 250 млн.

Действительно ли это так?

ПРИХОДИТСЯ МЕНЯТЬ КАТЕГОРИЮ

Согласно Федеральному закону от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», ОТИ на морском и речном транспорте — это технологический комплекс, включающий в себя морские терминалы, порты, расположенные на внутренних водных путях, в которых осуществляются посадка (высадка) пассажиров и (или) перевалка грузов повышенной опасности, судоводные гидротехнические сооружения. То есть, по общему правилу, это не один какой-то причал (хотя иногда бывает и так), а целый комплекс движимых и недвижимых объектов, технологически связанных между собой.

Последствия АНВ могут быть разными. Возможно и полное уничтожение портовой инфраструктуры. А значит, ущерб в большинстве случаев явно превысит 25 и 250 млн рублей, тем более если это порты, задействованные в перевалке нефтепродуктов и сжиженного природного газа. С учётом этого после вмешательства государственных органов хозяйствующие субъекты вынуждены менять категорию и тратить денежные средства на новую оценку уязвимости, ПОТБ, дооборудование.

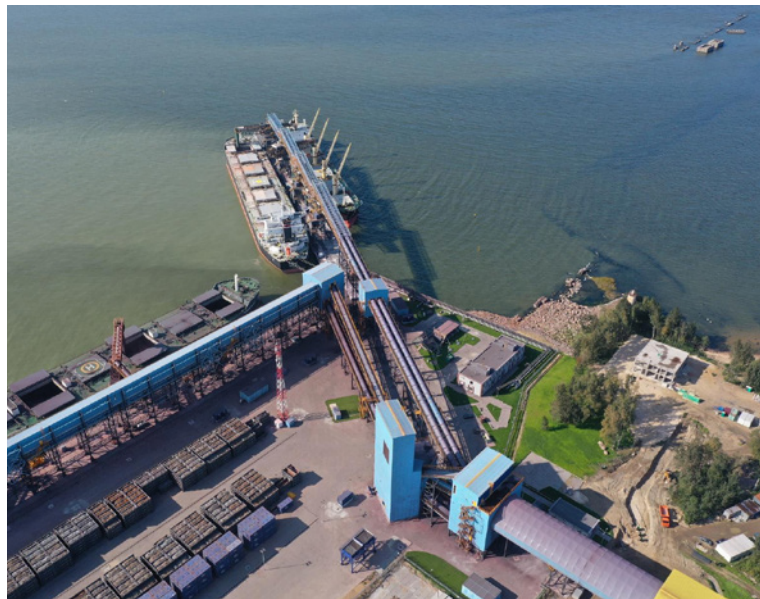
Примеров, когда решения о присвоении 4-й категории признавались незаконными, немало

Примеров, когда решения о присвоении 4-й категории признавались незаконными, немало. Рассмотрим некоторые из них с точки зрения закона, а также с позиций СТИ.

С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЗАКОНА

Пример 1. Крупному производственному предприятию (среднесписочная численность 305 человек; приёмка нефтепродуктов производится на эстакадах слива, мощность которых позволяет одновременно обрабатывать 108 ж/д цистерн; вместимость

резервуарного парка терминала обеспечивает одновременное накопление и хранение нефтепродуктов в объёме до 119 тыс. м³; погрузка судов (танкеров) осуществляется на двух причалах, позволяющих принимать и обрабатывать танкеры водоизмещением до 60 тыс. тонн, длиной до 200 м с осадкой до 12,7 м; погрузка танкеров происходит через грузовые стендеры с производительностью до 2500 м³ в час; максимальный объём танкерной партии — 47 тыс. тонн) федеральным агентством присвоена 4-я категория. В ходе проверки надзорным органом сделан вывод о том, что потенциальные последствия АНВ на этом объекте явно превышают предусмотренные приложением № 4 к Порядку установления критериев категорирования ОТИ, утверждённому приказом Минтранса России от 07.09.2020 № 358, количественные показатели для 4-й категории. После проверки объекту присвоена 3-я категория.



Ещё пример. Предприятием заявлены сведения в отношении двух морских терминалов о присвоении каждому 3-й категории. Заявленные на «самостоятельные» объекты количественные показатели материального ущерба составляют 205 млн рублей и 182 млн рублей соответственно. Проверка показала, что выполненное СТИ дробление терминала на два самостоятельных объекта привело к занижению категории основного объекта, поскольку возможный материальный ущерб от АНВ для ОТИ в целом следует оценить в 387 млн рублей, что соответствует 2-й категории.

С ПОЗИЦИЙ СТИ

Допустим, хозяйствующие субъекты часто используют в своих расчётах для установления категории ОТИ некорректные данные. Но где взять другие, ведь методика расчёта для определения возможного количества жертв и ущерба от АНВ не создана. Исходя из чего следует определять возможные последствия? Как рассчитать силу потенциального взрыва и его радиус? Какую стоимость объектов принимать во внимание при расчётах ущерба — амортизационную или рыночную? Следует ли количество пострадавших при возможном АНВ приравнивать к числу людей, работающих в смену? Как посчитать убытки, которые возникнут в случае приостановления операций при АНВ? Это далеко не исчерпывающий список вопросов, напрямую влияющих на выбор категории, ответа на которые в действующих нормативных правовых актах нет.

Вместе с тем зададимся вопросом: если представить себе, что сейчас СТИ массово начнут менять категорию, например с третьей на вторую или даже на первую, и станут реально оснащать ОТИ по требованиям новой категории, что от этого принципиально изменится? Будут ли от этого ОТИ более защищёнными? К сожалению, в нынешних реалиях, когда главной террористической угрозой является ракетная атака, даже если все объекты оснастить по требованиям первой категории, более защищёнными *от реальных угроз* они не станут.

В любом случае все ключевые требования, которые действительно обеспечивают транспортную безопасность объекта (формирование ПТБ, оснащение техническими средствами, подготовка и аттестация персонала, определение границ зоны транспортной безопасности и многое другое), являются базовыми и предусмотрены уже для 4-й категории.

КАК ИЗМЕНИТЬ СИТУАЦИЮ?

Видится два принципиально разных пути.

Первый путь — необходимо разработать методику, по которой количественные показатели можно было бы рассчитать. При этом за возможный потенциальный вред можно взять совокупную стоимость всего имущества ОТИ, убытки, которые понесёт хозяйствующий субъект в случае АНВ, максимальное количество людей, находящихся одновременно на ОТИ. Такой расчёт можно произвести на основании:

После вмешательства государственных органов хозяйствующие субъекты вынуждены менять категорию

- правоустанавливающих документов на используемые под деятельность морского терминала земельные участки;

- перечня всего задействованного в перевалке грузов (посадке-высадке пассажиров) имущества, расположенного на территориях указанных земельных участков, за исключением административных зданий (причалы, погрузочно-разгрузочные краны, элеваторы, конвейеры, нефте- и газопроводы и т. д.);

- стоимости указанного имущества, которую предлагается рассчитывать, исходя не из амортизационной стоимости, а из стоимости приобретения аналогичного имущества в случае полного его уничтожения в результате АНВ);

- правоустанавливающих документов на имущество, договоров страхования имущества и иных документов, позволяющих самостоятельно оценить его примерную стоимость;

- сведений об убытках, которые понесёт хозяйствующий субъект от приостановления технологических операций в случае АНВ (к примеру, стоимость уничтоженных нефтепродуктов в нефтехранилище в случае подрыва);

- сведений о штатной численности предприятия, а также о количестве работников, задействованных в одну смену, а для морского терминала, предназначенного для посадки-высадки пассажиров, — сведений о среднесуточном количестве пассажиров (с приложением подтверждающих документов);

- иных сведений.

Учитывая отсутствие у Росморречфлота достаточных штатных и ресурсных возможностей для проверки достоверности представляемых хозяйствующими субъектами сведений, целесообразно предусмотреть проведение

соответствующей экспертизы силами аккредитованных организаций, которые производят оценку уязвимости и разработку ПОТБ.

Второй путь. Государство должно простимулировать хозяйствующие субъекты создать объективные показатели категории. Но не карательным путём. Для этого потребуются полностью пересмотреть требования по ОТБ в зависимости от категорий и сделать их более адекватными реальным угрозам; убрать все административные барьеры и излишние согласования; исключить формализм и заорганизованность. СТИ должны понимать, на что и зачем они тратят колоссальные средства, а не относиться ко всем этим требованиям как к бюрократическому механизму. Давайте посмотрим правде в глаза: требований много, документов, которые надо разрабатывать, — ещё больше, но лишь единицы делают их для реального ОТБ, а не для того, чтобы просто удовлетворить требования госорганов. Это первое.

И второе. Необходима государственная поддержка реализуемых СТИ мер по ОТБ, особенно если речь идёт о закупке дорогостоящего оборудования, с использованием соответствующих инструментов — налоговых льгот; освобождения от отдельных видов государственного контроля; включения в различные государственные программы; снижения стоимости аренды на используемое государственное имущество; инфраструктурной поддержки (предоставления в пользование недвижимости и оборудования), и т. д.

Подводя итог, отмечу, что проблема категорирования существует столько же, сколько и закон о транспортной безопасности — почти 20 лет. А значит настало время для совершения волевых действий.