

РЕЗОЛЮЦИЯ

IV ЯЛТИНСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

18-19 октября 2018 года в г. Ялта Фонд «Транспортная безопасность» при поддержке Министерства транспорта Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Министерства транспорта Республики Крым провел IV Ежегодную конференцию «Транспортная безопасность в Российской Федерации» (далее - Конференция).

Целью Конференции явилось информирование субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков о текущем состоянии нормативного правового регулирования в области обеспечения транспортной безопасности, а также о практическом применении законодательства в области обеспечения транспортной безопасности.

В ходе Конференции был обсужден ряд актуальных вопросов, требующих, по мнению участников мероприятия, совершенствования нормативного регулирования в области обеспечения транспортной безопасности.

1. Было отмечено что регламентированные законодательством процедуры подготовки и аттестации сил обеспечения транспортной безопасности работают, однако существует потребность в совершенствовании принципиальных подходов на основе правоприменительной практики.

К настоящему времени, несмотря на обсуждаемые профессиональным сообществом противоречия, имеющиеся в нормативных правовых актах, можно констатировать, что процессы подготовки и аттестации сил обеспечения транспортной безопасности (далее - силы ОТБ) имеют положительную динамику.

Отмечено, что продолжают иметь место низкое качество подготовки работников, проблемы со сбором документов, необходимых для проведения аттестации, и ряд других актуальных вопросов, в большей части процедурных, которые, безусловно, важны и заслуживают не только обсуждения, но и принятия решений на уровне регулятора.

Опыт практической работы по оказанию услуг в области ОТБ позволяет сделать вывод о необходимости принятия ряда оперативных решений по совершенствованию законодательства в сфере подготовки и аттестации сил ОТБ, а также целесообразности рассмотрения альтернативных подходов к организации этих процессов, позволяющих оптимизировать затраты субъектов транспортной инфраструктуры (далее - СТИ) и повысить качественный уровень защиты объектов транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средств (ТС).

Несмотря на утвержденный Минтрансом России Порядок подготовки сил ОТБ и типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил ОТБ, существует формальный подход к обучению, который, как представляется, является временным явлением и будет исправлен самим рынком, поскольку заказчики услуг подготовки приходят к выводу, что для прохождения аттестации их работнику необходимо получить не только некий документ, но и реальные знания.

В рамках обсуждения отмечено о необходимости использования механизма общественной аккредитации организаций, осуществляющих образовательную

деятельность и профессионально-общественной аккредитации образовательных программ в области ОТБ, что позволило бы минимизировать риски взаимоотношений заказчиков образовательных услуг с недобросовестными организациями, оказывающими некачественные услуги, в том числе с использованием демпинга цен.

Одновременно с этим, помимо использования исключительно рыночных механизмов, необходимо обратить внимание на следующее. Ряд предложений, как правило, сводится к выводу о необходимости введения определенной специальности по транспортной безопасности и разработке профессиональных стандартов и носят общий характер.

Отмечено, что разработка основных программ профессионального обучения по причине отсутствия у ряда работников профессионального образования для **всех восьми категорий сил ОТБ нецелесообразна**. Ранее представители крупнейших СТИ заявляли **об отсутствии целесообразности** введения профессии по транспортной безопасности.

Вместе с тем, проводимые мероприятия по защите конкретных ОТИ, результаты проверок Ространснадзора и анализ судебной практики свидетельствуют о целесообразности подготовки в рамках основных программ профессионального обучения работников ПТБ, включенных в состав группы быстрого реагирования, осуществляющих досмотр, дополнительный и повторный досмотр, наблюдение и собеседование в целях ОТБ.

Помимо разработки программ (программы) обучения, изначально требуется принять принципиальное решение - включать ли в **Перечень** профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение, **все три категории** либо вводить универсальную профессию по аналогии с **охранником**, например, **работник ПТБ**.

Представляется, что второй подход позволит упростить процесс подготовки и более гибко выполнять требования заказчиков образовательных услуг, которые отмечают потребность СТИ в подготовке одного работника по всем трем направлениям. Учитывая право образовательной организации дополнять типовую программу обучения, которая будет универсальной, сам механизм подготовки также станет более рыночно-ориентированным, позволит не дробить программы, а внедрять принцип модульного обучения, сделает учебный процесс прикладным.

Отдельно в части подготовки необходимо выделить **преподавательский состав**, который по практически единодушному мнению профессионального сообщества, весьма малочислен и не всегда профессионален. **Особенно актуален данный вопрос при подготовке трех обозначенных ранее категорий, являющихся работниками ПТБ**.

Так, если при подготовке лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности в СТИ, на ОТИ, ТС, основной упор делается на знание законодательства, что можно освоить посредством ознакомления с теоретическим материалом для работников ПТБ с учетом характера их деятельности, ключевое значение имеет приобретение **практических** умений и навыков.

В этой связи представляется необходимым в целях подготовки работников ПТБ **введение такой категории, как «инструктор-преподаватель» с одновременным формированием требований к уровню его образования и квалификации**.

Поскольку данная категория не может относиться к силам ОТБ, при принятии решения о ее введении, вероятно, потребуется вносить изменения в федеральное законодательство. Также целесообразно предусмотреть первичную и периодическую

аттестацию данных лиц.

Во взаимосвязи с универсализацией и повышением качества процесса подготовки, необходима также будет разработка учебных и методических материалов.

Представляется, что для приведения деятельности образовательных организаций к единому стандарту, регулятору необходимо организовать работу по подготовке базового пакета учебно-методических материалов, связанных с подготовкой сил ОТБ и последующим его доведением до образовательных организаций, профессиональных объединений и иных заинтересованных лиц. При этом, для достижения положительного результата в данном вопросе необходима его научная проработка.

2. Правоприменительная практика аттестации сил ОТБ выявила ряд сложностей в ходе ее организации и проведения. Представители хозяйствующих субъектов закономерно задают вопрос о целесообразности аккредитации ПТБ и аттестации в нескольких федеральных агентствах работников, функции которых в зависимости от принадлежности объекта или транспортного средства к конкретному виду транспорта принципиально не меняются.

Также представители СТИ, ПТБ и федеральных агентств неоднократно высказывались о необходимости внесения изменений в перечень категорий сил ОТБ. При этом подобные предложения нередко носят полярный характер. Ряд лиц выступает за укрупнение категорий, иные предлагают ввести отдельные категории для досмотра на объекте и транспортном средстве. И это только на одном виде транспорта.

Отмечено, что с учетом стоящих перед Минтрансом России задач по гармонизации национального и международного законодательства необходимо проработать вопрос о роли Министерства в выполнении задачи по формированию единого подхода к проведению аттестации, включая формирование соответствующих методик и их совершенствование на постоянной основе.

Для решения данной задачи предлагается рассмотреть возможность создания при Министерстве структуры, аналогичной ФБУ «Агентство автомобильного транспорта», целью деятельности которого является содействие обеспечению выполнения Минтрансом России функций компетентного органа в области автомобильного транспорта при реализации обязательств, вытекающих из международных договоров, либо наделение соответствующими полномочиями организации, находящейся в его ведении.

Данная структура могла бы играть роль полноценного центра компетенций, уполномоченного, консолидируя имеющийся опыт в области аттестации сил ОТБ, разрабатывать соответствующие методические материалы, готовить предложения по совершенствованию данной деятельности, принимать участие в оценке качества работы органов аттестации и аттестующих организаций.

На данную структуру также возможно возложение ряда системных функций, выполняемых в настоящее время Министерством и федеральными агентствами, что позволит снизить бюджетную нагрузку.

3. С учетом увеличения темпов аттестации отмечено недостаточное количество органов аттестации в регионах нахождения основных ОТИ по видам транспорта.

Представляется, что данный вопрос может быть принципиально решен посредством наделения аттестующих организаций полномочиями по аттестации, так как на данный момент на рынке сложился дисбаланс, приведший к тому, что набор выполняемых ими задач одинаков с органами аттестации, за исключением одного

формального действия – выдачи свидетельств об аттестации.

Однако при принятии подобного решения требуется одновременное совершенствование процедуры аккредитации (лишения аккредитации) аттестующих организаций, формирования механизма эффективного контроля за их деятельностью и единых, согласованных на межведомственном уровне методических подходов к организации аттестации.

Подобный анализ представляется целесообразным провести Минтрансу России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в рамках научно-исследовательской работы.

4. Отмечена необходимость скорейшего принятия постановления Правительства РФ, утверждающего **Перечни грузов повышенной опасности**, предусмотренного Федеральным законом ФЗ-15 от 03.02.2014 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности". Отсутствие данного постановления не позволяет осуществлять категорирование участков путей необщего пользования, на которых осуществляются погрузка и уборка вагонов с грузами повышенной опасности и других ОТИ по видам транспорта.

4.1. Отмечается целесообразность, не дожидаясь внесения поправок в Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и последующей корректировки подзаконных нормативных правовых актов, включить в Перечень ОТИ и ТС, не подлежащих категорированию по видам транспорта, утвержденный приказом Минтранса России от 23.07.2014 № 196, иные подзаконные нормативные акты, объекты систем связи, навигации и управления движением транспортных средств морского и внутреннего водного транспорта, а также морские суда, валовой вместимостью менее 500 регистровых тонн.

5. ГК «Российские автомобильные дороги» (далее – Государственная компания) отмечено, что ее финансирование осуществляется за счет субсидий, полученных из федерального бюджета на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами Государственной компании, а также субсидий, полученных на осуществление деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог и имущественных взносов, представляемых из федерального бюджета.

Услуги на охрану ОТИ оплачиваются из субсидий на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами Государственной компании за счет статьи на содержание автомобильных дорог, что соответствует требованиям приказа Минтранса России от 16.11.2012 № 402 «**Об утверждении Классификации работ** по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог» (далее – Классификация).

В соответствии с пунктом 5 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, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2016 г. № 924, субъектом транспортной инфраструктуры (Государственной компанией) должна осуществляться защита объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства.

Защита объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного

вмешательства не входит в перечень работ, указанных в Классификации. При этом мероприятия, выполняемые при охране ОТИ и защите ОТИ от актов незаконного вмешательства схожи. Выполнение вышеуказанных видов работ осуществляется одним и тем же подразделением – ФГУП «УВО Минтранса России», которое аккредитовано в соответствии с законодательством для выполнения тех и других видов работ (оказания услуг).

Учитывая изложенное, в целях включения работ по защите ОТИ, Государственная компания направила в Минтранс России предложения по внесению изменений в приказ Минтранса России от 16.11.2012 № 402 «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог» с предложением о скорейшей корректировке данного приказа.

5.1. В соответствии с приложением № 2 к Комплексной программе обеспечения безопасности населения на транспорте, на мероприятие «Проведение пилотного проекта использования досмотрового радиометрического комплекса на объекте дорожного хозяйства» Государственная компания определена как головной исполнитель.

В ходе работы по созданию ДРК выявлены следующие вопросы, требующие разрешения. В связи с несвойственными функциями, не входящими в компетенцию ГК «Автодор» в рамках реализации ДРК, вопросы технического обслуживания объекта и функционального использования по его назначению не учтены в приказе Минтранса России от 16 ноября 2012 г. № 402 «Об утверждении классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог».

Кроме того, в связи с неопределенностью критериев остановки транспортных средств, а также уполномоченных лиц (подразделений) по их остановке, не представляется возможным установить (выработать) порядок работы Государственной компании в данном процессе, в том числе проведение данных мероприятий на строящихся (реконструируемых) объектах.

Одновременно следует отметить, что выполнение мероприятий по остановке, досмотру и задержанию участников движения в настоящее время не представляется возможным, т.к. данные функции свойственны только уполномоченным органам государственной власти.

6. Подразделениями транспортной безопасности отмечено, что согласно части 1 статьи 12.3. Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» подразделения транспортной безопасности для защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств первой и второй категорий от актов незаконного вмешательства, а также в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, **имеют право на приобретение, хранение и ношение специальных средств и служебного огнестрельного оружия.**

При этом, в настоящее время действующими нормативными правовыми актами, в том числе Правилами приобретения, хранения, учета, ремонта и уничтожения специальных средств, используемых работниками подразделений транспортной безопасности (утверждено Постановлением Правительства РФ от 15.11.2014 N 1209), не определен порядок получения подразделениями транспортной безопасности разрешения на хранение оружия.

Представляется целесообразным установить Порядок получения подразделениями транспортной безопасности разрешения на хранение оружия по аналогии с ЧОО. Разрешить подразделениям транспортной безопасности при условии

наличия разрешения на хранение оружия получать в органах внутренних дел по месту расположения защищаемого ОТИ в аренду служебное оружие.

6.1. Проблемным вопросом является длительный период внесения в Лицензию Роспотребнадзора на осуществление деятельности, связанной с использованием источников ионизирующего излучения, досмотрового оборудования, установленного на ОТИ и/или ТС.

Затянутость сроков (порядка 1,5 - 2 месяцев), проведение экспертизы «радиологические исследования» - около 30 календарных дней и переоформление лицензии – 30 рабочих дней, внесения в Лицензию подразделения транспортной безопасности, интроскопов, установленных на ОТИ и ТС, **не позволяет ПТБ выполнять работы по защите ОТИ/ТС от актов незаконного вмешательства на законных основаниях в течение вышеуказанного срока.**

Предлагается скорректировать (уменьшить сроки) в нормативных правовых актах, регламентирующих внесение нового досмотрового оборудования в Лицензию на осуществление деятельности, связанной с использованием источников ионизирующего излучения (справочно: срок переоформления лицензии в 30 рабочих дней установлен пунктом 15 Административного регламента, утвержденного приказом Роспотребнадзора от 18 июля 2012 г. N 773).

6.2. В отношении отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности (*сотрудники ПТБ*) регламентировано предоставление в орган аттестации медицинского заключения, предусмотренного пунктом 7 части 1 статьи 10 Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

При этом, форма данного заключения и порядок его выдачи нормативными правовыми актами не установлен. Перечень противопоказаний к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности до настоящего времени также не регламентирован. Данное обстоятельство существенно затрудняет получение вышеуказанных медицинских заключений и ставит под вопрос их легитимность.

Представляется целесообразным из перечня документов, представляемых в орган аттестации, а именно медицинское заключение об отсутствии медицинских противопоказаний к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, исключить или установить его форму и порядок выдачи.