Сергей СЕМЕНОВ, начальник ФБУ «Служба морской безопасности»

Новеллы в нормативные акты

Нормативные правовые аспекты оптимизации затрат на подготовку сил обеспечения транспортной безопасности

В статье дается краткая оценка нормативного правового регулирования подготовки сил обеспечения транспортной безопасности, выделяются основные ограничения в этой области, предусмотренные законодательством. Предлагаются новеллы в нормативные правовые акты Минтранса России, способные снизить затраты субъектов транспортной инфраструктуры и подразделений транспортной безопасности на подготовку сил обеспечения транспортной безопасности.

В настоящее время подготовка сил обеспечения транспортной безопасности проводится только в образовательных учреждениях. В связи с этим субъекты транспортной инфраструктуры и подразделения транспортной безопасности (далее – СТИ и ПТБ) вынуждены заключать возмездные договоры с указанными организациями и нести расходы на подготовку сил обеспечения транспортной безопасности.

Кроме того, в соответствии со статьей 76 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» к освоению дополнительных профессиональных программ допускаются только лица, имеющие среднее профессиональное и (или) высшее образование, и лица, получающие среднее профессиональное и (или) высшее образование. Данное ограничение создает серьезные проблемы в комплектовании сил обеспечения транспортной безопасности.

Однако Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – ФЗ о ТБ) не содержит требований подготовки сил обеспечения транспортной безопасности (далее – СОТБ) исключительно в образовательных учреждениях.

Данную обязанность на СТИ и ПТБ накладывает Минтранс пунктом 3 Порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности (утв. Приказом Минтранса России от 31.07.2014 № 212).

В Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» понятие «подготовка» самостоятельного юридического понятия не образует. Закон данное понятие не толкует и не раскрывает, вопросы организации и проведения «подготовки» не регулирует. Закон использует указанное понятие лишь в качестве синонима фразы «запас знаний» и производных от нее.

Подготовка СОТБ с точки зрения законодательства

ФЗ о ТБ подготовку СОТБ относит к основным задачам обеспечения транспортной безопасности (пункт 7 части 2 статьи 2).

Часть 2 статьи 5 ФЗ о ТБ определяет, что персонал специализированных организаций, непосредственно осуществляющий оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами РФ, а также судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, подлежит подготовке и аттестации в порядке, установленном для сил обеспечения транспортной безопасности.

Статья 10 ФЗ о ТБ на лиц, не прошедших подготовку СОТБ, накладывает ограничения на выполнение работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности (пункт 8 части 1).

В соответствии со статьей 12.3 ФЗ о ТБ работники подразделений транспортной безопасности только после прохождения профессиональной подготовки приобретают ряд прав, связанных с исполнением должностных обязанностей.

Таким образом, подготовка СОТБ занимает центральное место в обеспечении транспортной безопасности.

Однако при этом ФЗ о ТБ никак не раскрывает термины «подготовка», «подготовка сил обеспечения транспортной безопасности» и «профессиональная подготовка». Он содержит только норму, предусмотренную частью 1 статьи 12.1 и определяющую, что «подготовка сил обеспечения транспортной безопасности осуществляется в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности РФ, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования».

Необходимо отметить, что из данной нормы не следует обязательность проведения подготовки СОТБ в соответствии с законодательством об образовании.

Во исполнение части 1 статьи 12.1 ФЗ о ТБ Минтрансом издан приказ от 31.07.2014 № 212, которым утвержден Порядок подготовки сил обеспечения транспортной безопасности (далее – Порядок).

Пункт 3 Порядка определяет, что подготовка сил ОТБ… осуществляется посредством реализации основных программ профессионального обучения и дополнительных профессиональных программ.

Вышеуказанные программы определены статьей 12 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об образовании»). Следовательно, подготовка СОТБ по вышеуказанным программам регулируется ФЗ «Об образовании». А часть 31 статьи 2 ФЗ «Об образовании» к обязательным участникам образовательных отношений относит организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Таким образом, только бланкетная норма акта Минтранса относит подготовку СОТБ к правоотношениям, регулируемым ФЗ «Об образовании».

В самом же ФЗ «Об образовании» понятие «подготовка» самостоятельных юридически значимых признаков не имеет и юридического понятия не образует. Закон его не толкует и не раскрывает. Понятие «профессиональная подготовка» также самостоятельного юридического понятия не образует и используется только в словосочетании «программы профессиональной подготовки». А статья 85.1 ФЗ «Об образовании» только определяет, что есть область подготовки сил обеспечения транспортной безопасности и особенности реализации образовательных программ в указанной области.

ФЗ «Об образовании» использует понятие «подготовка» в качестве синонима фразы «запас знаний» и производных от нее.

Таким образом, понятие «подготовка», используемое ФЗ о ТБ, включает в себя как правоотношения, регулируемые ФЗ «Об образовании», так и не попадающие под его действие.

В пользу данного толкования говорит и тот факт, что для прохождения аттестации СОТБ приказ Минтранса от 03.11.2015 № 325 не требует документа об образовании по основным программам профессионального обучения и дополнительным профессиональным программам. Хотя при этом пункт 7 Порядка определяет, что полученные при подготовке сил ОТБ знания, умения, навыки подлежат проверке в ходе обязательной аттестации сил ОТБ, проводимой в порядке, установленном статьей 12.1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

Предложения

На основании вышеизложенного предлагается внести изменения в Порядок подготовки сил обеспечения транспортной безопасности, утвержденный приказом Минтранса от 31.07.2014 № 212, в части, касающейся наделения СТИ, ПТБ и специализированных организаций правом проведения подготовки СОТБ в соответствии с локальными актами указанных юридических лиц без аккредитации в качестве образовательных учреждений.

Такой подход положительно скажется на оптимизации расходов СТИ, ПТБ и специализированных организаций на обеспечение транспортной безопасности. Также он положительно повлияет на расширение рынка трудовых ресурсов СОТБ, так как устраняются ограничения для допуска к подготовке СОТБ, налагаемые частью 3 статьи 76 ФЗ «Об образовании».

Как выше было показано, предлагаемые изменения не нарушают требования как ФЗ о ТБ, так и ФЗ «Об образовании».

Для обеспечения необходимого уровня подготовки СОТБ в изменениях Порядка необходимо установить обоснованность программ подготовки СОТБ СТИ, ПТБ и специализированных организаций на основных программах профессионального обучения и дополнительных профессиональных программах в области подготовки СОТБ, требования к учебно-тренажерной базе СТИ, ПТБ и специализированных организаций.

Предлагаемые изменения не окажут отрицательного влияния на качество подготовки СОТБ в силу следующих причин:

– в соответствии с частью 1 статьи 4 ФЗ о ТБ обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков, если иное не установлено настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами. Таким образом, СТИ прямо заинтересованы в качестве подготовки СОТБ;

– ПТБ и специализированные организации являются участниками рыночных отношений в сфере обеспечения транспортной безопасности. Качество подготовки СОТБ относится к преимуществам участников указанных рыночных отношений. Таким образом, ПТБ и специализированные организации также заинтересованы в качестве подготовки СОТБ;

– пункт 7 Порядка определяет, что полученные при подготовке сил ОТБ знания, умения, навыки подлежат проверке в ходе обязательной аттестации сил ОТБ, проводимой в порядке, установленном статьей 12.1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности». Законодательством о транспортной безопасности предусмотрено установление соответствия знаний, умений и навыков аттестуемых лиц и личностных (психофизиологических) качеств и уровня физической подготовки отдельных категорий аттестуемых лиц требованиям законодательства РФ о транспортной безопасности, независимой от организации, осуществившей подготовку СОТБ, организацией – органом аттестации или аттестующей организацией.

Также пунктом 7 Порядка предусмотрено, что в случае выявления несоответствия уровня знаний, умений, навыков сил ОТБ требованиям законодательства РФ о транспортной безопасности органом аттестации формируются рекомендации о дополнительной подготовке в части выявленных несоответствий.

Таким образом, работники СОТБ, не имеющие достаточного уровня подготовки, по-прежнему не смогут быть допущены к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности.

Необходимо отметить, что для СТИ, ПТБ и специализированных организаций подготовка СОТБ в отличие от образовательных учреждений не является самоцелью. Главная цель – допуск работников к работам, непосредственно связанным с обеспечением транспортной безопасности, и их качественное и эффективное выполнение. МВР

e-mail: morvesti@morvesti.ru • www. morvesti.ru
Подписка: 8 (495) 365-47-22