

Отраслевая конференция  
«Об актуальных вопросах в сфере обеспечения транспортной безопасности»

### Доклад на тему «Актуальные проблемы подготовки и аттестации сил обеспечения транспортной безопасности: проблемы и пути их решения»

Председателя Правления Ассоциации «Транспортная безопасность»  
Свешникова Александра Николаевича

6 декабря 2017 года



#### Уважаемые коллеги!

9 февраля 2017 года исполнилось 10 лет со дня принятия Федерального закона 16-ФЗ «О транспортной безопасности». Закон за этот период неоднократно изменялся и дополнялся, и в настоящее время подготовлены очередные поправки. В работе над поправками приняли участие различные заинтересованные ведомства, в том числе профессиональное сообщество. Часть изменений затрагивает вопросы подготовки и аттестации сил обеспечения транспортной безопасности.

В своем докладе я остановлюсь на проблемах подготовки и аттестации СОТБ, которые, на мой взгляд, наиболее важны в настоящее время.

#### ВОПРОСЫ ПОДГОТОВКИ СИЛ ОТБ

1. В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 10 Федерального закона 16-ФЗ «О транспортной безопасности» работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности, не вправе выполнять лица, не прошедшие в порядке, установленном указанным Федеральным законом, подготовку и аттестацию сил обеспечения транспортной безопасности.
2. Базовые положения законодательства, на которых основывается процесс подготовки сил обеспечения транспортной безопасности, регламентированы частью 1 статьи 12.1 Федерального закона 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и статьей 85.1 Федерального закона от 29.12.2012 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

#### В настоящее время приняты:

- порядок подготовки сил обеспечения ТБ, установлен приказом Минтранса РФ от 31.07.2014 г. № 212;
  - требования к знаниям умениям и навыкам сил обеспечения ТБ, установлен приказом Минтранса РФ от 21.08.2014 г. № 231;
  - типовые программы подготовки, утвержденные приказом Минтранса РФ от 08.09.2014 г. № 243.
3. Важно понимать, что:
- подготовка сил обеспечения транспортной безопасности (далее — СОТБ) включает в себя теоретическую, тренажерную и практическую подготовку;
  - подготовка сил ОТБ направлена на приобретение знаний, умений, навыков, установленных требованиями законодательства Российской Федерации о транспортной безопасности, и необходимых для выполнения силами ОТБ работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, а также на непрерывное профессиональное образование сил ОТБ, которое осуществляется посредством реализации основных программ профессионального обучения и дополнительных профессиональных программ;
  - разработка типовых основных программ профессионального обучения сил ОТБ, а также обучение сил ОТБ по указанным программам осуществляется в случае включения отдельных категорий сил ОТБ в перечень профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение, утверждаемый федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному регулированию в сфере образования.



Слушателями дополнительных профессиональных программ могут быть лица, имеющие или получающие среднее профессиональное и/или высшее образование.

В реальности в составе сил ОТБ большое количество работников, которые имеют среднее, а порой и неполное среднее образование

## ПРОБЛЕМА № 1

**1** В настоящее время подготовка специалистов в области ТБ осуществляется только по дополнительным профессиональным программам повышения квалификации.

**2** В соответствии с положениями 273-ФЗ «Об образовании в РФ» повышение квалификации предполагает наличие такой квалификации. Наличие квалификации и квалификационные требования определяются Единым квалификационным справочником. На сегодняшний день в данном документе отсутствует раздел по квалификационным требованиям всех категорий сил ОТБ.

Из этого следует, что мы повышаем квалификацию профессий и должностей сил ОТБ, которых нет. Хотя в рамках реализации Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте написание профессиональных программ обучения были выделены денежные средства профильным вузам — результат нулевой. На расширенных совещаниях в Минтрансе России, на которые приглашались сотрудники Минобрнауки России, участников сформировалось консолидированное мнение, что необходимости в профессиональных программах обучения для сил ОТБ нет, что весьма спорно. Как повышать квалификацию, когда нет «точки отсчета», образовательного базиса!

**3** Были предложения о целесообразности разработать, утвердить и приступить к реализации программ профессиональной переподготовки, направленных на получение компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретения новой квалификации.

Только срок обучения по программам профессиональной переподготовки — не менее 250 часов, что ведет за собой повышение стоимости обучения для сил ОТБ в разы по сравнению с повышением квалификации!

Но здесь имеет место еще одна проблема!

Согласно приказу Министерства образования и науки РФ от 1 июля 2013 г. № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам»:

- п. 8. Содержание реализуемой дополнительной профессиональной программы должно учитывать профессиональные стандарты, квалификационные требования, указанные в квалификационных справочниках по соответствующим должностям, профессиям и специальностям, или квалификационные

требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, которые устанавливаются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о государственной службе;

- п. 10. Программа профессиональной переподготовки разрабатывается организацией на основании установленных квалификационных требований, профессиональных стандартов и требований соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального и/или высшего образования к результатам освоения образовательных программ.

## ПРОБЛЕМА № 2

Слушателями дополнительных профессиональных программ могут быть лица, имеющие или получающие среднее профессиональное и/или высшее образование.

В реальности в составе сил ОТБ большое количество работников, которые имеют среднее, а порой и неполное среднее образование, и это не только водители, но и работники, осуществляющие досмотровые мероприятия на крупных объектах транспортной инфраструктуры. И тут встает вопрос о том, как быть с этими работниками? По каким программам они должны обучаться?

**Предлагаются различные варианты решения этой проблемы.**

**1** Введение соответствующей профессии (специальности) и разработка профессиональных стандартов, предусматривающих необходимость и требования как к начальной подготовке работников, так и к периодическому повышению квалификации.

**2** Введение профессии, однако основой для профессионального обучения в данном случае предлагается

рассматривать уже не профстандарт, а образовательные программы, разработанные в соответствии с Перечнем профессий рабочих и должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение (как это реализуется в международных автомобильных перевозках).

Согласно ст. 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»:

**Под профессиональным обучением по программам повышения квалификации рабочих и служащих понимается профессиональное обучение лиц, уже имеющих профессии рабочего, профессии рабочих или должность служащего, должности служащих, в целях последовательного совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков по имеющейся профессии рабочего или имеющейся должности служащего без повышения образовательного уровня.**

При этом!!! Федеральный закон не предъявляет никаких требований к уровню образования, которое должно быть у лица, получающего профессиональное обучение. При реализации программ повышения квалификации и переподготовки рабочих и служащих необходимо только, чтобы у данного лица уже была хотя бы одна профессия рабочего или должность служащего

**3** Осуществлять подготовку работников, не имеющих профессионального образования, на основе разработанных типовых программ семинаров, мастер-классов и тренингов, которые образовательными услугами не являются, но вместе с тем позволяют получить требуемые знания, умения и навыки.

### ПРОБЛЕМА № 3

Исходя из требований законодательства, организации, осуществляющие деятельность по образовательным программам в области подготовки сил ОТБ, **должны иметь учебно-тренажерную базу, в том числе тренажеры, соответствующие следующим требованиям:**

- обеспечения наглядности и доступности в обучении, эффективное использование учебного времени, обеспечение интереса и повышение активности в процессе обучения;
- создания в процессе занятий различных условий для действий обучаемых, требующих от них самостоятельности и практического применения ранее полученных знаний, умений и навыков;
- осуществления объективного контроля за действиями обучаемых и усвоением изучаемого ими материала, выявление ошибок, допускаемых обучаемыми, и недостаточно усвоенных вопросов;
- простоты устройства, надежность в работе;
- обеспечения полной безопасности обучаемых в ходе занятий.

Организация, осуществляющая образовательную деятельность, в зависимости от требований, установленных типовыми основными программами профессионального обучения и типовыми дополнительными профессиональными программами, оснащается одним или несколькими тренажерами.

Тренажеры обеспечивают работу в двух режимах:

- режим обучения;
- режим проверки знаний.

Преподаватель (инструктор) контролирует работу каждого обучающегося.

### ЧТО МЫ ИМЕЕМ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ?

Так как лицензия выдается на вид деятельности (на ДПО в нашем случае), то на рынке появились организации, которые занимались подготовкой, переподготовкой рабочих специальностей и т. д., у которых отсутствует тренажерная база, преподавательский состав и специалисты в области обеспечения транспортной безопасности. Соответственно, не вложив ничего, они активно демпингуют на рынке образовательных услуг.

Конечно, решение о выборе формы подготовки сил ОТБ принимается субъектом транспортной инфраструктуры, подразделением транспортной безопасности. Но **заказчикам необходимо понимать, что полученные при подготовке сил ОТБ знания, умения, навыки подлежат проверке в ходе обязательной аттестации сил ОТБ.** В случае выявления несоответствия уровня знаний, умений, навыков сил ОТБ требованиям законодательства Российской Федерации о транспортной безопасности органом аттестации формируются **рекомендации о дополнительной подготовке в части выявленных несоответствий** (проще говоря, денежные средства субъектов на образование сил ОТБ будут потрачены впустую).

Минтранс России и агентства (*агентства по видам транспорта. — Прим. ред.*) не осуществляют контроль за деятельностью образовательных организаций, занимающихся подготовкой сил ОТБ. Вместо этого они предлагают воспользоваться **следующей нормой:** «В целях повышения качества подготовки сил ОТБ может осуществляться общественная аккредитация организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и профессионально-общественная аккредитация образовательных программ».

Насколько эта позиция министерства и агентств верна, покажет время, и в первую очередь результаты аттестации сил ОТБ.

### ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ

**1** Минтрансу России (согласно части 1 статьи 85.1 закона об образовании) все же необходимо разработать профессиональные программы обучения сил ОТБ, иначе система непрерывного образования в области обеспечения транспортной безопасности просто фикция.

**2** Необходимо сформулировать и принять профессиональные стандарты для всех категорий сил ОТБ по всем видам транспорта.

**3** Включить в Единый квалификационный справочник раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и работников сил обеспечения транспортной безопасности», а также сформулировать в нем конкретные квалификационные требования для всех категорий сил ОТБ.

**4** В работе по разработке необходимых документов должны принять участие все заинтересованные организации (субъекты ТИ, образовательные организации, профессиональные сообщества).

**В заключение** напомним, что обязательность прохождения подготовки СОТБ вытекает из требований п.1 статьи 12.1 Федерального закона 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и конкретизируется в Приказе Министерства транспорта РФ от 31 июля 2014 г. № 212 «Об утверждении Порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности».

Также хочу обратить внимание руководителей СОТБ и подразделений ТБ, которые решили, что прохождение аттестации является их основной задачей





(для скорейшего получения аккредитации), на то, что согласно требованиям этого приказа:

- пункт 8 «Учет и хранение сведений о прохождении подготовки силами ОТБ в отношении работников субъекта транспортной инфраструктуры осуществляется субъектом транспортной инфраструктуры.
- учет и хранение сведений о прохождении подготовки силами ОТБ в отношении работников подразделения транспортной безопасности осуществляется подразделением транспортной безопасности.

Это значит, что органами Ространснадзора и органами прокуратуры при проведении проверки, даже у аккредитованного лица, помимо свидетельств об аттестации сотрудников в обязательном порядке проверяются документы о прохождении ими подготовки.

Крен в сторону первичности прохождения аттестации, а не подготовки возник из-за того, что в п. 8 приказа Минтранса России № 325 от 03.11.2015 г. было внесено изменение (приказ Минтранса России от 15 декабря 2016 г. № 384) о необязательности представления копии документа о профессиональном образовании, достаточно просто об образовании. В результате внесения данного изменения многие подумали, что подготовка СОТБ не обязательна, что не соответствует действительности.

### О СУТИ И СОПОСТАВИМОСТИ ИНСТИТУТОВ «ПОДГОТОВКА» И «АТТЕСТАЦИЯ»

В соответствии со ст. 12.1 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее — 16-ФЗ) и принятыми в ее исполнение приказами Минтранса России № 212 и № 243 от 2014 года подготовка сил обеспечения транспортной безопасности (далее — СОТБ) привязана к законодательству РФ об образовании.

Что такое аттестация как вид деятельности? С точки зрения 273-ФЗ «Об образовании в РФ» итоговая аттестация представляет собой форму оценки степе-

ни и уровня освоения обучающимися образовательной программы (ст. 59), а профессиональное обучение или освоение дополнительных профессиональных программ завершается итоговой аттестацией в форме квалификационного экзамена или иной форме (ст. 74 и ст. 76). Однако аттестация СОТБ не регулируется законодательством об образовании: это нечто иное. Возникает вопрос — что? Попробуем разобраться.

Цитируем п. 1.3 ст. 1 16-ФЗ: «Аттестация СОТБ — установление соответствия знаний, умений, навыков СОТБ, личностных (психофизиологических) качеств, уровня физподготовки отдельных категорий СОТБ требованиям законодательства РФ о транспортной безопасности в целях принятия СТИ решения о допуске (невозможности допуска) СОТБ к выполнению работы, непосредственно связанной с обеспечением ТБ, либо об отстранении от выполнения такой работы». В данном определении заложено сразу несколько различных понятий и видов деятельности.

Во-первых, **проверка знаний, умений и навыков** — это неотъемлемая заключительная часть любого **процесса обучения** и, следовательно, должна регулироваться образовательными процедурами и нормами. Законодательство об образовании в полном объеме дает нам инструментарий качественной проверки этих самых знаний, умений и навыков по всем видам образовательных профессиональных программ (ст. 59, 74, 76 273-ФЗ «Об образовании в РФ»). Это так и называется — «итоговая аттестация». Тем более что к итоговой аттестации, согласно этим нормам, обучающей организацией могут привлекаться представители работодателей, что полностью вписывается в логику целей вышеназванного определения «**аттестация СОТБ**».

На практике в соответствии с законодательством о ТБ **процесс подготовки (обучения) СОТБ никак не соотносится с процедурами проверки знаний, умений и**

На практике в соответствии с законодательством о ТБ процесс подготовки (обучения) СОТБ никак не соотносится с процедурами проверки знаний, умений и навыков в рамках аттестации СОТБ

навыков в рамках аттестации СОТБ. Ни в самом 16-ФЗ, ни в принятых в его исполнение соответствующих подзаконных нормативных правовых актах (постановлении правительства РФ № 172, 2015 г., приказах Минтранса № 212, 231, 243, 2014 г.) нет положений о взаимосвязи и взаимозависимости институтов подготовки и аттестации СОТБ. Об этом четко отмечалось в материалах VII Всероссийской конференции по транспортной безопасности (С.-Петербург, апрель 2017 г.). Нонсенс? Можно определить даже жестче — абсурд.

Во-вторых, **проверка соответствия личностных (психофизиологических) качеств** (далее — ПФО) — это несколько **иная деятельность**. Это, если хотите, часть кадрового процесса принятия на работу (службу) персонала. Такая проверка проводится в настоящее время

кадровыми подразделениями как федеральных органов исполнительной власти при приеме на госслужбу, так и крупных частных компаний при зачислении в свой штат новых сотрудников. Это компетенция работодателя, который сам определяет методики такой проверки (конечно, в соответствии с соответствующими стандартами). Это опять же полностью вписывается в определенные законодательством цели аттестации.



Юридические коллизии по институту и трудности в правоприменительной практике аттестации СОТБ возникают как на уровне отдельных положений самого 16-ФЗ, так и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих процедуры аттестации.

Так, п. 5.1 ст. 1 16-ФЗ органами аттестации определены компетентные органы (т. е. федеральные агентства, подведомственные Минтрансу), их территориальные органы, а также организации, находящиеся в ведении компетентных органов. На практике все компетентные органы практически сразу уполномочили на процедуры аттестации подведомственные организации. И, по сути, государственная процедура аттестации проводится юридическими лицами (хотя и учрежденными государством), не являющимися федеральными органами исполнительной власти. Эти самые ФГУПы или ФБУ (с точки зрения гражданского законодательства равнозначные ПАО или ООО как хозяйствующие субъекты) стали стремительно «коммерциализовать» процедуру аттестации, участвуя в торгах, устанавливая выгодные для себя тарифы и «отсекая» (с помощью различных нюансов в законодательстве и внутренних регламентных процедур) аттестующие организации, которые также прописаны в 16-ФЗ.

### ОБ АТТЕСТУЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ И ИХ ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ С ОРГАНАМИ АТТЕСТАЦИИ

Пунктом 1.4 ст. 1 16-ФЗ аттестующие организации определены как юридические лица, аккредитованные компетентными органами в установленном порядке (постановление правительства № 725, 2014 г.) для проведения процедур аттестации в целях принятия органами аттестации решения об аттестации СОТБ. То есть законодателем заложена вспомогательная функция аттестующих организаций в целях «разгрузки» федеральных органов исполнительной власти, каковыми являются компетентные органы. А дальше в ст. 12.1 16-ФЗ и в п. 5 и 6 Правил аттестации СОТБ, утвержденных постановлением правительства № 172, вводится норма, в соответствии с которой помимо аккредитации необходимо еще решение компетентного органа о привлечении аттестующих организаций к процедуре аттестации. В итоге — «масло масляное», аккредитованная (т. е. профпригодная) организация должна быть еще привлечена к процедуре. Теоретически не все аккредитованные аттестующие организации могут быть привлечены компетентным органом. Возникает вопрос: какие привлекаются, а какие не привлекаются? Каковы критерии привлечения? Эти вопросы имеют практическое значение, поскольку на сегодняшний день, например, Росморречфлот так и не вынес решения о привлечении аттестующих организаций. Насколько известно, такое положение дел обусловлено позицией ФБУ «Служба морской безопасности», выполняющего функции органа аттестации. Но ведь такая позиция граничит с нарушением антимонопольного законодательства!

### ПОДВЕДЕМ НЕКИЙ КРАТКИЙ ИТОГ В ДАННОЙ ЧАСТИ

1. Институт аттестации СОТБ законодательно оторван от процесса подготовки СОТБ, что представляется нелогичным и юридически не выверенным, и разбивается на два совершенно разноплановых вида деятельности.
2. Цели аттестации (принятие СТИ решения о допуске СОТБ к выполнению работ по обеспечению ТБ) «размываются» порядком и процедурами аттестации, поскольку такое решение однозначно обуславливается решением органа аттестации об аттестации конкретного сотрудника СОТБ.
3. По сути, государственная процедура аттестации СОТБ, призванная повысить качество защищенности ОТИ и ТС от АНВ, стремительно коммерциализируется.
4. Порядок и процедуры аттестации неоправданно усложнены.

Как результат, форма (соблюдение процедур) превалирует над содержанием (качество подготовки). СТИ и перевозчики несут неоправданные дополнительные затраты, а эффективность мер по защите ОТИ и ТС от АНВ вряд ли повышается.

Необходимо тщательно проработать вопрос и изменить смысл и порядок аттестации СОТБ, увязав их напрямую с процессом подготовки СОТБ

Пути решения проблем — необходимо тщательно проработать вопрос и изменить смысл и порядок аттестации СОТБ, увязав их напрямую с процессом подготовки СОТБ, упростив процедуры проведения аттестации и одновременно повысив ответственность за качество подготовки СОТБ. Вопросы проверки психофизиологических (личностных) качеств и уровня физподготовки СОТБ вынести за рамки процедур аттестации, обозначив их как обязательные процедуры (в соответствии с госстандартами) приема на работу (продления контракта) СОТБ. Эту работу осуществить в рамках внесения изменений в 16-ФЗ.

### В ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ассоциация «Транспортная безопасность» выражает готовность стать интеграционной площадкой для организации системного взаимодействия в вопросах гармонизации подходов к выработке основ государственной политики, нормативно-правового регулирования и стандартизации в области обеспечения транспортной безопасности.