

Вопросы подготовки специалистов по АБ и ТБ в свете принятия новых нормативных правовых актов по ТБ

(из доклада на заседании Комитета по авиационной безопасности Ассоциации «Аэропорт». Красноярск, 01-03 июля 2015 г.)

Нормативно-правовая база системы обеспечения транспортной безопасности продолжает строиться. О совершенствовании можно говорить с большой натяжкой, поскольку с момента принятия в феврале 2007 г. ФЗ-16 «О транспортной безопасности» по февраль 2014 г., когда в него ФЗ-15 были внесены существенные (но не коренные) изменения, основополагающие подзаконные нормативные акты если и были приняты – то не были реализованы, поскольку имели принципиальные изъяны, о которых неоднократно говорилось на различных дискуссионных площадках. А с февраля 2014 г. в полный рост стал уже другой вопрос – принятия новых нормативных документов и внесения изменений в старые, которые бы соответствовали новой редакции ФЗ-16. Не успели разрешить данный вопрос (несмотря на сроки, прямо указанные в законе и утверждённые Минтрансом графики разработки этих документов) – уже вовсю идёт дискуссия о переносе сроков принятия необходимых постановлений Правительства и приказов Минтранса. Внимание(!), мотивация – многие требования по ТБ завышены и в условиях кризиса и санкций необходимо снизить финансовое бремя на их реализацию. Позвольте, но таким образом СТИ и перевозчикам предлагается ещё достаточно длительное время жить по старым требованиям, которые никто не отменял (!). А ведь завышены (да и запутанны) как раз они (!) Получается какой-то замкнутый круг.

Это общий фон, который напрямую (вряд ли позитивно) влияет на все элементы системы обеспечения ТБ и, в частности, на такой важный, как **подготовка квалифицированных кадров**. О проблемах подготовки кадров хотелось бы сказать особо, поскольку главная составляющая эффективно функционирующей системы обеспечения ТБ – **люди**, естественно профессионально компетентные и подготовленные.

1. СТИ и перевозчики в сфере воздушного транспорта продолжают жить в условиях **двух параллельных систем подготовки кадров** (см. статью А.Н.Кажуро в журнале «Транспортная безопасность и технологии», № 3(38) 2014 г.). В соответствии со ст.12.1. ФЗ-16 «О транспортной безопасности» силы обеспечения ТБ (читай весь персонал, выполняющий работы в сфере обеспечения ТБ) в обязательном порядке должны пройти подготовку и аттестацию (о подзаконных нормативных документах на данную тему – ниже). Аналогичные требования по аттестации и подготовке персонала по АБ содержит законодательство по АБ - ст.8 ФЗ-60 «Воздушный кодекс РФ» и приказ ФАС России от 16.10.1998 г. №310 «О

профессиональной подготовке по АБ авиационного персонала, учащихся учебных заведений, работников ГА РФ». Аналогичные то аналогичные, только вот содержание этих требований, а соответственно программ обучения, значительно **разнится**. И самое главное, что профильные федеральные органы исполнительной власти в своей практической деятельности по контролю (надзору) и оказанию государственных услуг в сферах ТБ и АБ продолжают **рассматривать эти вопросы отдельно**, требуя от СТИ и перевозчиков обучать персонал как по программам ТБ, так и по программам АБ.

Налицо применение разных норм законодательства в одной и той же сфере деятельности (напомню, что по ФЗ-16 – авиационная безопасность неотъемлема составная часть транспортной безопасности). Нонсенс? С правовой и практической точек зрения - безусловный.

Каков **выход** из данной ситуации? Как представляется - достаточно **несложный**. Положения ФЗ-60 об аттестации авиационного персонала менять не надо. Достаточно конкретизировать в документах Минтранса и Росавиации, что при аттестации лиц, осуществляющих деятельность по АБ, применяются положения Постановления Правительства РФ от 26.02.2015 г. № 172 «О порядке аттестации сил обеспечения ТБ». Что касается профессиональной подготовки по АБ, то вышеупомянутый приказ ФАС № 310-1998 г. надо аннулировать и заменять его на нормативный документ, который бы увязывал положения приказов Минтранса РФ от 31 июля 2014 г. №212 «Об утверждении Порядка подготовки сил обеспечения ТБ» и от 8 сентября 2014 г. №243 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил ОТБ» с особенностями обучения авиационного персонала, связанного с обеспечением АБ. При реализации данных предложений само-собой отпадёт вопрос двойного подхода в деятельности уполномоченных должностных лиц федеральных органов исполнительной власти (хотя нерешённым остаётся более глобальный – параллельное существование систем сертификации САБ и аккредитации ПТБ, но это отдельная тема).

2.В практической деятельности по подготовке, переподготовке и повышению квалификации специалистов в сфере Т(А)Б мы напрямую с прошлого года столкнулись с несовершенством нормативных образовательных требований.

Порядок подготовки сил обеспечения ТБ, утв. Приказом Минтранса от 31.07.2014 г. №212 (далее – Порядок), хотя и содержит ссылку на ФЗ-273 от 29.12.2012 г. «Об образовании в РФ», мало увязан с положениями данного закона. Кроме того, он содержит отсылочные положения, которые, в отсутствие других нормативных актов, практически висят в воздухе.

Так, п.3 Порядка установлено, что подготовка сил ОТБ направлена на **непрерывное профессиональное образование** сил ОТБ и осуществляется посредством реализации **основных программ** профессионального обучения и **дополнительных** профессиональных программ. А п.4 указанного Порядка гласит, что разработка основных программ профессионального обучения и обучение по ним сил ОТБ осуществляется **в случае включения** отдельных категорий сил ОТБ **в перечень** профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение (это единый квалификационный перечень, утв. Минобрнауки РФ). На этом вся логика заканчивается.

В соответствии с ФЗ-273 «Об образовании в РФ» **профессиональное обучение** (как вид образования) реализуется по **программам** профессиональной **подготовки** (если лицо не имело профессии или должности) или **переподготовки** (для получения новой профессии или должности с учётом вида профессиональной деятельности). Возникает **вопрос** – а работы, непосредственно связанные с обеспечением Т(А)Б, это **профессиональная деятельность**, предполагающая наличие должностей и должностных обязанностей? Гадать не надо – Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов, служащих. Раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов организаций воздушного транспорта», утв. Приказом Минздравсоцразвития России от 29.01.2009 г. №32, отвечает на этот вопрос **утвердительно**. Но, вот приказ Минобрнауки России от 2.07.2013 г. №513 "Об утверждении Перечня профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение" **не содержит** данных должностей. Что касается специалистов по ТБ в других отраслях транспорта, а также в подразделениях ТБ, то **их нет** ни в Едином квалификационном справочнике ни в Перечне.

Подготовка специалистов в области ТБ, предусмотренная ФЗ-16, в н.в. осуществляется **только по дополнительным профессиональным программам повышения квалификации**, утверждённым приказом Минтранса от 8.09.2014 г. №243. Но, логично предположить, что **повышение** квалификации должно предполагать **наличие** такой квалификации (т.е. профессии, должности). Ст. 76 ФЗ-273 недвусмысленно говорит об этом – *«программа повышения квалификации направлена на совершенствование и(или) получение новой компетенции, необходимой для профессиональной деятельности, и(или) повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации»*. Так кому и как мы повышаем квалификацию, если её нет ни у кого, поскольку **профессий и должностей по ТБ де-юре нет** (за исключением, пожалуй, воздушного транспорта, а также ведомственной охраны Минтранса, которая без всякой аккредитации является подразделением ТБ)?

Но ФЗ-273 предоставляет дополнительную возможность - та же ст.76 в рамках дополнительного образования регламентирует ещё **программы профессиональной переподготовки**, предусматривающие приобретение новой квалификации. И вышеупомянутый приказ Минтранса №212 не исключает реализации таких программ в системе подготовки сил обеспечения ТБ. Однако норморегулятор (в лице Минтранса) почему-то предписывает осуществлять повышение несуществующей квалификации, вместо переподготовки.

Ну, а уж если говорить о Порядке аттестации сил обеспечения ТБ, утверждённом Постановлением Правительства РФ от 26.02.2015 г. № 172 (который вступает в силу с августа с.г.), то рискнём предположить, что при существующем порядке подготовки сил ОТБ (не профессиональное обучение а дополнительное образование; не программы повышения квалификации, а программы переподготовки) шансы на прохождение этой самой аттестации у соискателей невелики.

Каковы **предложения** на этот счёт. Они также достаточно просты и логичны:

- сформулировать и принять профессиональные стандарты для всех категорий сил обеспечения ТБ на всех видах транспорта;

- реализовать эти стандарты в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей и специалистов, утверждаемом Минздравсоцразвития;

- внести изменения в Перечень профессий и должностей, по которым осуществляется профессиональное обучение, утв. приказом Минобрнауки № 513 – 2013 г., включив в него должности из Единого квалификационного справочника (как вариант - если признать необходимым основное профессиональное образование) ;

- сформулировать и утвердить приказом Минтранса типовые дополнительные программы профессиональной переподготовки всех категорий сил обеспечения ТБ.

3. Отдельная тема – это **содержание** действующих типовых дополнительных профессиональных программ повышения квалификации сил обеспечения ТБ, утверждённых вышеупомянутым приказом Минтранса РФ № 243 от 8.09.2014 г.

Предметный анализ их содержания показывает, что они-то, как раз, больше **похожи** на программы профессиональной **переподготовки**, чем на программы повышения квалификации. Так, практически все они содержат

модули и темы, предписывающие обучение слушателей основам обеспечения ТБ: введение в курс подготовки; система законодательства по ТБ; предметы и вещества, запрещённые (ограниченные) к перемещению в зону транспортной безопасности (самого то перечня до сих пор нет!); требования по обеспечению ТБ (которых также нет!); планирование мер по ОТБ; реализация мер по ОТБ; контроль (надзор); ответственность в области ОТБ и т.д. Если говорить о повышении квалификации – то логичнее было бы говорить о новых тенденциях, изменении в законодательстве, изменении требований и т.д., и т.п.

При проведении теоретических и практических занятий по программам для лиц, ответственных за обеспечение в СТИ, на ОТИ и на ТС, руководящих выполнением работ по ОТБ слушатели порой трудно понимают разницу между модулями «планирование мер по ОТБ» и «реализация мер ОТБ», тем более, что их содержание практически **идентично** либо взаимосвязано. Заметим, что в самом ФЗ-16 – это одна статья 9.

Программы для ГБР, лиц, осуществляющих досмотр, наблюдение и собеседование вообще в н.в. **мало востребованы**, по крайней мере, как это не абсурдно звучит, для транспортных организаций. И дело даже не в неудовлетворительности их содержания (например, при общем объёме курса для досмотровиков в 80 часов, теме «осуществление досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра» отводится не более 20 часов). Всё дело в том, что самих правил досмотра, наблюдения и собеседования, включая перечни предметов и веществ, запрещённых и ограниченных для перемещения, которые по закону должен утвердить Минтранс России, до н.в. **НЕТ**. Вернее, они есть, но только для воздушного транспорта, и утверждённые приказом Минтранса РФ (приказ № 104 – 2007 г.), что не соответствует положениям ФЗ-16.

И, наконец, почти половина из этих типовых программ адресована сотрудникам подразделений ТБ, которыми по закону сейчас является только ведомственная охрана Минтранса (других нет, поскольку до последнего времени не было порядка аккредитации подразделений ТБ). Как показывает практика, подразделения ведомственной охраны Минтранса в н.в. **не готовы** выполнять функции по досмотру, наблюдению и собеседованию, выполнению задач ГБР **по двум причинам**: а) эти задачи не прописаны в нормативных правовых актах о ведомственной охране; б) у них нет соответствующих специалистов. ЧОПы, которым закон разрешил участвовать в мероприятиях по ОТБ (но только при условии соблюдения всех норм и процедур по ТБ) не спешат становиться «подразделениями ТБ», а, соответственно, обучать своих сотрудников по программам ТБ. САБы же аэропортов и эксплуатантов воздушного транспорта пока, с т.з. положений ФЗ-16, остаются «незаконными формированиями» и обучают своих специалистов по программам АБ.

Справедливости ради следует отметить, что законодательство об образовании предоставляет организациям, осуществляющим образовательную деятельность, право самим разрабатывать программы обучения, с учётом потребностей обучаемых. Но это только для дополнительного профессионального образования. Для профессионального же обучения основные профессиональные программы должны разрабатываться на основе квалификационных требований (профессиональных стандартов). Разработка и внедрение таких **стандартов** является одним из **приоритетных направлений деятельности Ассоциации «Транспортная безопасность»**, под эгидой которой создана и действует сеть учебных центров. В составе Ассоциации образован профильный **учебно-методический комитет**, который как раз и призван вырабатывать рекомендации по совершенствованию и повышению эффективности процесса подготовки кадров в сфере обеспечения ТБ.

В заключении в очередной раз приходится констатировать – системные проблемы в вопросе построения системы защиты объектов транспорта от АНВ остаются, а порой и усугубляются. Без четких понятных и обоснованных **требований** (норм, правил и процедур) **по обеспечению ТБ применительно к каждому виду транспорта**, которые являются **основополагающими** и которые до сих пор не приняты, эффективную систему построить нельзя. Отсюда и вышеназванные проблемы в вопросах подготовки кадров.