АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА

по подготовке сил обеспечения транспортной безопасности, авиационного персонала, персонала, осуществляющего деятельность в зоне транспортной безопасности, некоторых других категорий (инструкторов и национальных инспекторов) в области транспортной безопасности на воздушном транспорте

Первого марта 2024 года вступит в силу Федеральный закон от 03.04.2023 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О транспортной безопасности» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который ликвидирует главу XII Воздушного кодекса «Авиационная безопасность». В то же время, международное законодательство, в частности Приложение 17 к Чикагской конвенции, требующее от государств-членов ИКАО соблюдать стандарты и рекомендуемую практику по защите международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, никуда не исчезнет.

В действующем 12-ом издании 2022 года Приложения 17 к Конвенции о международной гражданской авиации «Авиационная безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» есть раздел 3.4 «Подготовка кадров, квалификация и культура авиационной безопасности». В этом разделе, среди прочих, приведены три стандарта, которые никак не отражены в действующих нормативно-правовых документах по транспортной безопасности, регламентирующих подготовку и аттестацию сил обеспечения транспортной безопасности, а именно:

*«3.4.3 Каждое Договаривающееся государство обеспечивает разработку и внедрение системы сертификации, которая гарантирует* ***наличие у инструкторов квалификации в соответствующих профильных областях****, в соответствии с национальной программой безопасности гражданской авиации».*

Сейчас подготовкой сил обеспечения ТБ могут заниматься все, кому не лень, торги на площадках, проводимые по ФЗ-44, как правило, выигрывают фирмы, которые снижают цену услуг до стоимости бумаги, на которой печатают удостоверения о повышении квалификации. Нормативно-правовых документов, регламентирующих подготовку и/или аттестацию инструкторов (преподавателей) в области транспортной безопасности, не существует. К силам обеспечения транспортной безопасности преподавательский состав (инструкторы) не относится.

*«3.4.5 Каждое Договаривающееся государство обеспечивает, чтобы* ***персонал, проводящий проверки, испытания и инспекционные проверки состояния безопасности, проходил надлежащую подготовку для выполнения этих задач*** *в соответствии с национальной программой безопасности гражданской авиации».*

В части, касающейся «Персонала специализированных организаций», осуществляющих проверки в целях аттестации сил ОТБ, этот вопрос закрыт приказом Минтранса от 29.12.2020 № 578 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности», что же касается персонала Управления транспортной безопасности Росавиации, Ространснадзора и их территориальных подразделений, то по всей видимости, они могут получать необходимые знания в области защиты ГА от актов незаконного вмешательства метафизическим путем в момент назначения на должность. Нормативно-правовых документов, регламентирующих надлежащую подготовку персонала вышеуказанных ведомств в области транспортной безопасности на воздушном транспорте, не существует.

*«3.4.6 Каждое Договаривающееся государство обеспечивает, чтобы весь персонал, занимающийся различными аспектами национальной программы безопасности гражданской авиации или отвечающий за их осуществление, а также* ***лица, которым требуется иметь*** ***допуск без сопровождения в контролируемую зону****, проходили начальную и периодическую подготовку в целях повышения осведомленности о мерах безопасности».*

Согласно действующему законодательству по транспортной безопасности, подготовку проходят только силы обеспечения транспортной безопасности. Нормативно-правовых документов, регламентирующих подготовку в области транспортной безопасности на воздушном транспорте лиц, не входящих в силы ОТБ, но имеющих допуск без сопровождения в контролируемую зону аэропорта (зону транспортной безопасности) не существует.

Кроме Приложения 17, существует еще Приложение 9 к Чикагской конвенции «Эксплуатация воздушных судов», в котором есть раздел 13.4 «Программы подготовки», содержащий стандарты:

*«13.4.1* ***Эксплуатант устанавливает и выполняет утвержденную программу подготовки по безопасности****, гарантирующую предпринятие членами экипажа наиболее правильных действий, направленных на сведение к минимуму последствий актов незаконного вмешательства. Как минимум, эта программа включает в себя следующие элементы:*

*а) определение серьезности любого события;*

*b) связь и координацию между членами экипажа;*

*c) соответствующие меры самообороны;*

*d) использование предназначенных для членов экипажа защитных устройств, не вызывающих смерть, применение которых санкционируется государством эксплуатанта;*

*e) ознакомление с поведением террористов для расширения возможностей учета членами экипажа поведения воздушных пиратов и реакции пассажиров;*

*f) учения по отработке действий в реальной обстановке с учетом различных условий угроз;*

*g) порядок действий в кабине летного экипажа в целях защиты самолета;*

*h) правила обыска самолета и рекомендации относительно наименее опасных мест размещения бомб там, где это практически возможно.*

*13.4.2 Эксплуатант также устанавливает и выполняет программу подготовки с целью ознакомления соответствующих сотрудников с превентивными мерами и методами в отношении пассажиров, багажа, грузов, почты, оборудования, запасов и бортпитания, предназначенных для перевозки на самолете, с тем чтобы они способствовали предотвращению актов диверсий или других форм незаконного вмешательства».*

Командиры воздушных судов, в настоящее время, проходят подготовку в области транспортной безопасности на воздушном транспорте и аттестацию по II категории сил обеспечения ТБ, что же касается остальных членов экипажей, то нормативно-правовых документов, регламентирующих их подготовку по транспортной безопасности, не существует.

***В Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» есть статья 85.1. Особенности реализации образовательных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности:***

*«1. В области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности реализуются следующие образовательные программы:*

*1)* ***основные программы профессионального обучения****;*

*2)* ***дополнительные профессиональные программы****.*

*2. Типовые основные программы профессионального обучения и типовые дополнительные профессиональные программы в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта.*

*3. Реализация образовательных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности включает в себя теоретическую, тренажерную и практическую подготовку, обеспечивающую приобретение обучающимися знаний, умений и навыков, требования к которым устанавливаются законодательством Российской Федерации о транспортной безопасности, а также преемственность задач, средств, методов, организационных форм подготовки работников различных уровней ответственности в соответствии с программами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта.*

*4. Организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности, должны иметь учебно-тренажерную базу, в том числе тренажеры, требования к которым установлены порядком подготовки сил обеспечения транспортной безопасности.*

*5. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, имеет право устанавливать в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону, особенности организации и осуществления теоретической, тренажерной и практической подготовки сил обеспечения транспортной безопасности по видам транспорта, методической деятельности по реализации образовательных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности»*.

***Согласно Федеральному закону от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»***, подготовка специалистов по авиационной безопасности может осуществляться по двум разным схемам:

а) в рамках ***профессионального обучения*** (подготовка, переподготовка и повышение квалификации) согласно ***ст. 73 ФЗ-273***;

б) в рамках ***дополнительного профессионального образования*** (профессиональная переподготовка и повышение квалификации) согласно ***ст.76 ФЗ-273***.

Разработка типовых основных программ профессионального обучения, программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации специалистов службы авиационной безопасности (сотрудников службы авиационной безопасности), а также их обучение по указанным программам профессионального обучения осуществляется в случае включения специалистов службы авиационной безопасности (сотрудников службы авиационной безопасности) 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.

Содержание и продолжительность профессионального обучения по каждой профессии рабочего, должности служащего определяются конкретной программой профессионального обучения, разрабатываемой и утверждаемой организацией (в соответствии с типовой программой), осуществляющей образовательную деятельность, на основе профессиональных стандартов (при наличии) или установленных квалификационных требований.

Без соблюдения этих требований профессиональное обучение проводить невозможно.

Ограничений по продолжительности программ профессионального обучения действующим законодательством не установлено. По нашему мнению, следует установить следующие сроки реализации профессиональных программ:

- для специалистов, связанных с обеспечением авиационной безопасности (специалисты служб авиационной безопасности), минимально допустимый срок освоения основных профессиональных программ и программ профессиональной переподготовки не может быть менее 80 часов, а срок освоения программ повышения квалификации не может быть менее 40 часов.

- для специалистов, не связанных с обеспечением авиационной безопасности (специалистов авиационного персонала, за исключением специалистов служб авиационной безопасности), минимально допустимый срок освоения профессиональных программ не может быть менее 16 часов.

Что касается дополнительных профессиональных программ, реализуемых в рамках дополнительного профессионального образования, формы обучения и сроки освоения типовых профессиональных программ подготовки определяются образовательной организацией самостоятельно. При этом, согласно действующему законодательству, минимально допустимый срок освоения программ повышения квалификации не может быть менее 16 часов (оптимально, по нашему мнению, 40 часов), а срок освоения программ профессиональной переподготовки – не менее 250 часов, включая стажировку на рабочем месте.

***В настоящее время в области подготовки персонала по транспортной безопасности на воздушном транспорте действуют следующие документы:***

***1) Приказ Министерства транспорта РФ от 12.07.2021 № 232 «Об утверждении Порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности»*** - в этом документе не определены виды и продолжительность подготовки, периодичность повышения квалификации, какие категории персонала должны проходить обучение по той или иной программе.

***2) Приказ Министерства транспорта РФ от 29.12.2020 № 578 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности»*** – в этом документе есть 4 одинаковых программы (IV, V, VI, VII), отличающиеся друг от друга только количеством часов в учебно-тематических планах. В типовых программах для этих категорий предусмотрено определенное количество часов практических занятий и тренажерной подготовки, но не указано, какие именно практические занятия должны проводится по каждой программе, какие именно тренажеры (по распознаванию рентгено-телевизионных изображений, распознаванию эмоционального состояния человека, выявлению признаков подделки документов и т.д.) должны использоваться при обучении той или иной категории сил обеспечения транспортной безопасности. Программы для I и II категорий СОТБ тоже отличаются друг от друга только количеством часов. Особое недоумение вызывает типовая программа для II категории, где в одну кучу собраны командиры воздушных судов, начальники наземных комплексов и эксперты специализированных организаций по проведению оценки уязвимости. Каждый КВС, как следует из этой программы, должен 60 часов изучать как проводить оценку уязвимости аэропорта и ВС, а также как писать план обеспечения транспортной безопасности аэропорта, хотя к его обязанностям по защите от АНВ на борту ВС это никак не относится.

***Попытки реализовать общий порядок подготовки и единые типовые учебные программы по транспортной безопасности для всех видов транспорта*** можно сравнить с потугами сдвинуть воз в басне И.А. Крылова «Лебедь, Щука и Рак», где указанные животные символизируют три стихии, в которых функционируют разные виды транспорта. Различия в обеспечении транспортной безопасности на разных видах транспорта обусловлены следующими факторами:

- требования по обеспечению транспортной безопасности установлены отдельными нормативными правовыми документами по каждому виду транспорта;

- принципиально отличаются виды, методы и степень реализации угроз незаконного вмешательства для разных видов транспорта;

- реализация мер по обеспечению транспортной безопасности зависит от технологических особенностей каждого вида транспорта;

- на каждом виде транспорта имеются свои международные соглашения, конвенции и обязательства, ратифицированные Российской Федерацией;

- должностные обязанности персонала по защите от актов незаконного вмешательства, являются различными для каждого вида транспорта;

- на разных видах транспорта применяются различные инженерно-технические системы и технические средства обеспечения транспортной безопасности, а работа с ними требует специфических знаний, навыков и умений;

- вопросы для письменного теста, практические задачи и тематические вопросы, используемые для проверки знаний навыков и умений при проведении аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, разрабатываются Федеральными агентствами и органами аттестации раздельно для каждого вида транспорта.

***Опорные документы (отправные точки) для организации обучения специалистов по обеспечению транспортной безопасности на воздушном транспорте:***

***1) Федеральная система подготовки персонала в области авиационной безопасности (Национальная программа подготовки персонала в области авиационной безопасности) (одобрено Межведомственной комиссией по авиационной безопасности, безопасности полётов гражданской авиации и упрощению формальностей от 4 апреля 2019 г.)*** – данный документ разработан в соответствии со стандартами и рекомендуемой практикой ИКАО и адаптирован под отечественное законодательство по образованию, но он не имеет легитимного юридического статуса.

***2) Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 13.04.2021 № 235н "Об утверждении профессионального стандарта «Специалист транспортной безопасности на воздушном транспорте гражданской авиации»*** - к сожалению, в этом профстандарте есть моменты, не позволяющие его использовать для осуществления профессионального обучения:

- для рабочего персонала (инспектор по досмотру, контролер КПП и т.д.) выбран квалификационный уровень № 4, требующий среднее профобразование по специальности, что не позволяет проводить набор работников со средним образованием (образовательного стандарта СПО по транспортной безопасности в настоящее время не существует);

- в видах подготовки, осуществляемых в рамках данного профстандарта указаны повышение квалификации и переподготовка по дополнительным профессиональным программам, что подводит означает возможность проводить подготовку только в рамках дополнительного профессионального образования;

- отсутствуют категории персонала «Инструктор» и «Национальный инспектор», предусмотренные стандартами Приложения 17 к Чикагской конвенции ГА.

***3) Приказ Национального агентства развития квалификаций от 25 июля 2022 г. № 82/22-ПР «Об утверждении наименований квалификаций и требований к квалификациям воздушного транспорта»*** - в этом документе приведены перечни документов, необходимых для прохождения профессионального экзамена по соответствующей квалификации, а также срок действия свидетельства о квалификации для каждой категории персонала, указанных в Профстандарте «Специалист транспортной безопасности на воздушном транспорте гражданской авиации».

В соответствии с ***Федеральным законом от 3 апреля 2023 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О транспортной безопасности» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»*** с 1 марта 2024 г. в закон «О транспортной безопасности» (среди прочих) вносятся следующие изменения:

а) часть 3 статьи 4 будет изложена в следующей редакции:

«3. Обеспечение транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах воздушного транспорта включает в себя осуществление комплекса мер по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, который предусмотрен стандартами Международной организации гражданской авиации в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.";

б) статьи 4 будет дополнена частью 3.1 следующего содержания:

«3.1. В целях реализации международных договоров Российской Федерации в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, утверждает **федеральные** программы

*обеспечения транспортной безопасности воздушного транспорта*,

*контроля качества обеспечения транспортной безопасности воздушного транспорта*,

*подготовки персонала (специалистов) в области обеспечения транспортной безопасности воздушного транспорта*».

***Для решения проблем в области подготовки авиационного персонала и сил обеспечения транспортной безопасности, возникших в следствии отмены обучения по авиационной безопасности, предлагается провести совестное совещание (либо другой формы обсуждения проблемы) Департамента транспортной безопасности Минтранса РФ и рабочей группы, созданной по результатам нашей онлайн конференции от 18 мая с.г.***

***На обсуждение целесообразно вынести следующие вопросы:***

1) Создание под эгидой Совета по профессиональным квалификациям воздушного транспорта рабочей группы из представителей заинтересованных учебных заведений, предприятий и организаций;

2) Подготовка обращения в Минобрнауки России для включения в «Перечень профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение» должностей служащих в соответствии с профессиональным стандартом «Специалист транспортной безопасности на воздушном транспорте гражданской авиации»;

4) Разработка и утверждение в Минтрансе России «Порядка подготовки авиационного персонала, наземного персонала и сил обеспечения ТБ на воздушном транспорте», включение в него перечня должностей, видов подготовки, продолжительности и периодичности обучения, перечня минимально необходимого материально-технического обеспечения учебного процесса (РТУ, металлоискатели, макеты СВУ, боеприпасов и оружия, наличие условий для проведения электронного и дистанционного обучения, наличие и виды тренажерных комплексов);

5) Разработка и утверждение в Минтрансе России типовых основных программ профессионального обучения (профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации) в соответствии с профессиональным стандартом «Специалист транспортной безопасности на воздушном транспорте гражданской авиации»;

6) Разработка и утверждение в Минтрансе России новых типовых дополнительных профессиональных программ повышения квалификации и переподготовки авиационного персонала, инструкторов, государственных инспекторов, наземного персонала и сил обеспечения ТБ на воздушном транспорте;

7) Дополнение перечня категорий работников сил обеспечения транспортной безопасности (в н.в. их 8) категориями 9 и 10 – инструктор транспортной безопасности и государственный инспектор по транспортной безопасности

8) Актуализация профстандарта №1448 с внесением в него категорий персонала «Инструктор транспортной безопасности на воздушном транспорте» и «Государственный инспектор по транспортной безопасности», либо разработка дополнительного профстандарта;

9) Включение в Федеральную программу подготовки персонала (специалистов) в области обеспечения транспортной безопасности воздушного транспорта (далее - ФПППТБ ВТ): Типовых основных программ профессионального обучения (подготовки, переподготовки и повышения квалификации) и типовых дополнительных профессиональных программ (переподготовки и повышения квалификации) в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности (для всех 9 категорий сил обеспечения транспортной безопасности и государственных инспекторов (экспертов) по транспортной безопасности),

10) Определение в ФПППТБ ВТ периодичности обязательного повышения квалификации для всех категорий сил обеспечения транспортной безопасности и государственных инспекторов по транспортной безопасности)

11) Определение в ФПППТБ ВТ положение об обязательности прохождения подготовки, повышения квалификации по вопросам (в части касающейся) обеспечения транспортной безопасности персонала, непосредственно несвязанного с обеспечением транспортной безопасности;

12) Предусмотреть в Федеральной программе контроля качества обеспечения транспортной безопасности воздушного транспорта или ФПППТБ ВТ положения об обязательной оценке квалификации (компетенций), которые необходимо приобрести и поддерживать для начальной и периодической подготовки.

13) Включение персонала (специалистов) в области обеспечения транспортной безопасности воздушного транспорта в перечень авиационного персонала с целью организации его обучения в образовательных организация сертифицированных Росавиацией – авиационных учебных центрах, что будет являться гарантией качества подготовки.

14) Определение в ФПППТБ ВТ требований к образовательным организациям допускаемым к проведению подготовки по транспортной безопасности всех категорий персонала.

***Предлагаемые для обсуждения вопросы предусмотрены:***

стандартами Международной организации гражданской авиации в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (стандарты 3.4.1 – 3.4.7 Приложения 17 к Конвенции о международной гражданской авиации);

добавлением 1 «Типовая национальная программа безопасности гражданской авиации» и добавлением 7 «Типовая структура национальной программы подготовки в области безопасности гражданской авиации» Руководства по авиационной безопасности ИКАО;

статьей 85.1 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в России»;

приказом Минтранса России от 12 июля 2021 г. № 232 «Об утверждении Порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности».