

УДК 347.822.4:351.814

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Б.П. ЕЛИСЕЕВ, В.А. СВИРКИН

Статья посвящена проблемам формирования национальной нормативной правовой базы деятельности в области обеспечения транспортной (авиационной) безопасности и совершенствования организационной структуры органов управления в этой сфере.

**Ключевые слова:** нормативная правовая база, транспортная безопасность, авиационная безопасность, акт незаконного вмешательства.

Обобщая международный и национальный опыт борьбы против актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, можно с полной уверенностью сказать, что решающим направлением указанной деятельности является создание адекватной нормативной правовой базы в этой области.

Указанный тезис подтверждает Федеральный закон «О транспортной безопасности», который, провозглашая в качестве основных принципов обеспечения транспортной безопасности принципы законности и соблюдения баланса интересов личности, общества и государства, определяет в качестве основной задачи нормативное правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности.

Анализируя нормативную правовую базу России указанной деятельности, можно отметить, что на всех уровнях законодательной и исполнительной власти принято значительное число актов, которые иногда дублируют друг друга, а иногда входят и в противоречие. Это является, в том числе, следствием того, что правовой регламент защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства находит отражение в актах Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства внутренних дел России, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта и т.д.

Косвенно политика обеспечения транспортной безопасности формируется Межгосударственным авиационным комитетом в процессе сертификации гражданских воздушных судов, сертификации категорированных аэродромов, расследования авиационных происшествий.

Несмотря на обилие актов и уровней, на которых они принимаются, ни в одном из них не определена конкретная ответственность за обеспечение авиационной безопасности.

Президентом Российской Федерации неоднократно ставились задачи по совершенствованию законодательства в этой области.

На наш взгляд, совершенствование законодательства должно происходить не от случая к случаю (как правило, после конкретного акта незаконного вмешательства), а постоянно, путем систематического анализа фактического состояния дел, прогнозов и оценки перспектив совершенствования законодательной базы в этой области.

Формирование национальной нормативной базы, ориентированной на максимальную гармонизацию с международными правилами и практикой, не должно сводиться к слепому копированию актов международных организаций (прежде всего ИКАО). Следует, используя серьезные разработки этой авторитетной международной организации в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, выработать свои подходы и методы и с учетом российских реалий создавать свою систему безопасности.

В этот сложный момент противодействия международному терроризму следует вспомнить об основной составляющей полного исключительного суверенитета государства, провозгла-

шенного в Конституции Российской Федерации и в Воздушном кодексе РФ, права каждого суверенного государства разрабатывать и принимать национальные законы в соответствии с вызовами времени и интересами конкретного государства.

В качестве положительного примера в этой области можно привести решение Правительства Соединенных Штатов Америки, которое уже через несколько месяцев после печально известного 11 сентября 2001 года инициировало принятие Федерального закона об авиационной безопасности, который предусматривал целевое финансирование деятельности по защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Вызывает уважение не только оперативность, с которой был принят закон, но и его содержание, которое, в общем отвечая требованиям Международной организации гражданской авиации – ИКАО, в то же время по многим позициям жестко защищает интересы США. Этим же законом был создан целевой орган ТСА- Администрация транспортной безопасности, на который возложена полная ответственность за защиту гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Обилие органов, занимающихся проблемами безопасности на транспорте, а также обилие нормативных правовых актов, регулирующих эти вопросы, создает серьезные трудности при выстраивании отношений между органами государственного управления и другими участниками системы обеспечения авиационной безопасности.

К таким другим участникам можно отнести, как минимум, следующие группы лиц:

- специально уполномоченный орган государственного регулирования в области авиационной безопасности;
- юридические лица - эксплуатанты и пользователи воздушного пространства независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности;
- научно-исследовательские, специализированные центры в области авиационной безопасности;
- образовательные учреждения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации авиационного персонала в области транспортной безопасности.

Учитывая, что численность объектов транспортного комплекса огромна, увязать деятельность указанных лиц с целью создания эффективной системы защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства достаточно сложно.

Кроме правовых в настоящее время остается неурегулированной масса вопросов экономического плана.

Остановимся только на одном аспекте деятельности по обеспечению авиационной безопасности – оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, необходимость которой предусмотрена в Федеральном законе о транспортной безопасности.

Принимая во внимание, что оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств проводится специализированными аккредитованными организациями в области обеспечения транспортной безопасности на основе публичного договора по определенным тарифам, создается, по сути, новый сегмент рынка Российской Федерации. Новый вид экономической деятельности, связанный с оценкой уязвимости, внесен в Общероссийский классификатор видов экономической деятельности.

По сути, хозяйствующему субъекту навязывается государственная услуга, от которой он не вправе отказаться, т.е. фактически он должен профинансировать всю цепочку этой процедуры оценки уязвимости.

Кроме того, значительные расходы хозяйствующего субъекта (помимо затрат на техническое оборудование и средства по обеспечению авиационной безопасности) связаны с разработкой и реализацией Планов по обеспечению транспортной безопасности, в том числе, обучением персонала и пр.

Таким образом, к сожалению, значительная доля расходов по обеспечению и совершенствованию системы авиационной безопасности возлагается на хозяйствующие субъекты.

Еще одним аспектом обеспечения авиационной безопасности является подготовка кадров. Если подготовка специалистов низшего звена отлажена неплохо, то подготовка руководителей среднего и высшего звена оставляет желать лучшего.

Отсутствие образовательных Стандартов подготовки специалистов в высших учебных заведениях создает существенные трудности при формировании Учебных планов и образовательных программ и, в конечном итоге, подготовки специалистов, которые должны будут обеспечивать авиационную безопасность на практике.

Отдавая должное органам государственного управления деятельностью авиации, тем не менее следует отметить, что государство недостаточно активно принимает участие в ресурсном обеспечении транспортной безопасности, практически возлагая эти обязанности на хозяйствующих субъектов.

Если для ведущих авиационных компаний России это является соразмерной нагрузкой, сопоставимой с получаемыми доходами, то для большинства авиационных компаний это может привести к значительному ухудшению показателей коммерческой деятельности и, в конечном итоге, сопряжено с фактом самого существования авиационной компании.

В связи с этим представляется целесообразным предусмотреть и юридически закрепить механизм либо прямого финансирования со стороны государства мероприятий по авиационной безопасности, либо принять систему компенсаций, субсидий не только для государственных предприятий, но и для авиационных предприятий других форм собственности.

Международная организация гражданской авиации ИКАО (Приложение 17) определяет, что члены этой организации должны постоянно отслеживать и проводить оценку угроз для деятельности гражданской авиации на своей территории. Это предполагает, что не от случая к случаю, а именно постоянно должны решаться две задачи: «оценка степени угрозы» и «управление рисками».

С целью оказания помощи государствам по обнаружению и оценки возможных угроз ИКАО разработала методику оценки угроз, которая описана в соответствующем документе.

Методика достаточно универсальна и может быть использована для оценки угроз как в отношении государства, так и в отношении конкретных хозяйствующих субъектов (аэродромы, авиакомпания и т.д.).

Согласно действующему законодательству России ответственность за проведение оценки характера и степени угрозы в отношении транспорта поручена Министерству транспорта Российской Федерации.

Последовательность действий по обеспечению транспортной безопасности может быть представлена следующим образом:

- оценка и классификация всех возможных угроз;
- ранжирование всех объектов транспорта и транспортных средств по категориям и сведение всех данных в единый реестр;
- формирование для каждого объекта инфраструктуры конкретных требований с учетом установленного ранга угрозы;
- проведение оценки уязвимости каждого объекта;
- разработка для каждого объекта инфраструктуры и транспортного средства плана обеспечения безопасности.

Создание такой многоуровневой системы предполагает необходимость четкого регламента и юридического закрепления всех составляющих системы.

Должны быть определены субъекты, ответственные за реализацию конкретных действий, формы контроля, схемы финансирования и т.д.

Все действия на каждом уровне должны совершаться не изолированно, а в контексте решения общей задачи обеспечения транспортной безопасности.

Следует констатировать, что в последние годы довольно интенсивно идет формирование нормативной правовой базы, регулирующей вопросы транспортной безопасности. Так, во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 года №403 было подписано

распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 года №1285-р, в котором была утверждена Комплексная Программа обеспечения безопасности населения на транспорте.

Комплексная Программа определила принципы создания комплексной системы, порядок реализации программы и, что особенно важно, ее ресурсное обеспечение. В приложении к Программе установлены ответственные исполнители, определены критерии оценки результативности и эффективности использования ресурсов, выделяемых на ее реализацию.

Финансирование Программы осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также средств субъектов транспортной инфраструктуры.

Предусмотрена возможность софинансирования мероприятий субъектов Российской Федерации и субъектов транспортной инфраструктуры за счет средств федерального бюджета в форме субсидий.

Следует отметить, что окончательное решение относительно финансирования Программы будет принято после оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, их категорирования, разработки и утверждения планов обеспечения транспортной безопасности.

Постановлением Правительства Российской Федерации №940 от 10 декабря 2008 года были установлены уровни безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. На уровне приказов Министерства транспорта определены порядок установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, определен порядок ведения реестра категорированных объектов, утвержден порядок разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов и транспортных средств.

К сожалению, по-прежнему остается открытым вопрос финансирования всей предварительной работы по обеспечению формирования системы транспортной безопасности, которое осуществляется за счет субъектов транспортной инфраструктуры.

Сохранение такого подхода косвенно подтверждается приказом Минтранса России от 8 февраля 2011 года №40, утверждающим требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта.

Указанный акт возлагает огромное количество обязательств на субъектов инфраструктуры гражданской авиации, требующих серьезного финансового обеспечения. К ним относятся: обеспечение проведения оценки уязвимости в строго установленные сроки; обеспечение специальной профессиональной подготовки, переподготовки сотрудников транспортной безопасности; разработка, принятие и обеспечение исполнения организационно-распорядительных документов; обеспечение информационной безопасности и т.д.

Создавая необходимый пакет нормативных правовых актов, регулирующих вопросы безопасности на воздушном транспорте (авиационную безопасность и безопасность полетов), Министерство транспорта в большинстве случаев формирует нормативный правовой массив для последующей разработки различных методик, методических указаний, программ подготовки и т.д. в этой области.

Однако, к сожалению, следует отметить, что процедура принятия подзаконных актов чрезвычайно затянута. После их принятия и ввода в действие следует большое количество изменений и дополнений, соизмеримых по объему с самим нормативным актом. Пример тому – ввод в действие Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов . . .», который тянется в течение длительного времени.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Приложение 17 к Чикагской конвенции.
2. Воздушный кодекс РФ № 60-ФЗ от 19.03.97 г. (в действующей редакции).
3. О транспортной безопасности №16-ФЗ от 09.02.2007 г. (в действующей редакции).
4. Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления): постановление Правительства РФ № 940 от 10.12.2008 г.
5. Об утверждении Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте: распоряжение Правительства РФ № 1285-р от 30.07.2010 г.
6. Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности к аэропортам»: приказ № 142 от 22.11.2005 г. Минтранса.
7. Об утверждении Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации»: приказ № 128 от 31.07.2009 г. Минтранса.
8. О порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: приказ № 194 от 03.11.2009 г. Минтранса.
9. Об утверждении порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: приказ № 34 от 11.02.2010 г. Минтранса.
10. Об утверждении «Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта»: приказ № 40 от 08.02.2011 г. Минтранса.

## SOME PROBLEMS OF THE ORGANIZATIONAL-LEGAL MAINTENANCE OF TRANSPORT SAFETY AT THE PRESENT STAGE

**Eliseev B.P., Svirkin V.A.**

The article is devoted to the problems of the formation of national standard legal base of activity in the field of maintenance of the transport (aviation) safety and the perfection of the organizational structure of management in this sphere.

**Key words:** standard legal base, safety of transport, aviation safety, act of the illegal intervention.

### Сведения об авторах

**Елисеев Борис Петрович**, 1957 г.р., окончил Дальневосточный государственный университет (1982), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, ректор Московского государственного технического университета гражданской авиации, заведующий кафедрой государственного регулирования и права МГТУ ГА, автор более 100 научных работ, область научных интересов – государственное управление, административное, финансовое, воздушное право.

**Сvirкин Вячеслав Анатольевич**, 1940 г.р., окончил Кубанский государственный университет (1973), Ордена Ленина академию гражданской авиации (1978), почетный работник высшего профессионального образования РФ, кандидат технических наук, профессор кафедры государственного регулирования и права, профессор кафедры безопасности полетов и жизнедеятельности МГТУ ГА, автор более 50 научных работ, область научных интересов – воздушное право, проблемы безопасности на воздушном транспорте.