

УДК 351.814.2

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: НЕДОСТАТКИ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

А.Ю. ПИДЖАКОВ, М.Ю. ЛЕБЕДЕВА

Рассматриваются недостатки государственного регулирования в области авиационной безопасности, предлагаются конкретные предложения по совершенствованию. Проводится анализ действующего законодательства в Российской Федерации в области обеспечения безопасности на воздушном транспорте.

Ключевые слова: авиационная безопасность, государственное регулирование, Федеральная система.

26 февраля 2006 года Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации обеспечить разработку системы показателей эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В гражданской авиации требованиями ИКАО определены критические элементы системы контроля за обеспечением безопасности полетов, часть из которых может быть основой показателей эффективности деятельности Ространснадзора в сфере гражданской авиации.

В 2006 году планировалось разработать ведомственную целевую программу "Совершенствование организации контроля за безопасностью полетов" и в течение 3-х лет реализовать ее. Данная программа будет предусматривать приведение в соответствие международным требованиям организации контроля за безопасностью полетов по всем восьми критическим элементам системы контроля.

Согласно документов ИКАО к таким элементам относятся:

- основное авиационное законодательство;
- конкретные эксплуатационные правила;
- структура ведомства гражданской авиации и функции контроля за обеспечением безопасности полетов;
- разработка технических рекомендаций;
- набор квалифицированного технического персонала;
- обязательства в отношении выдачи свидетельств и сертификации, обязательства в отношении осуществления постоянного надзора;
- разрешение проблем обеспечения безопасности.

В настоящее время в гражданской авиации России эксплуатируется 57 типов воздушных судов, из них 23 - иностранного производства. Для осуществления государственного надзора за летной и технической эксплуатацией этих ВС требуется обеспечить подготовку необходимого количества инспекторов по всем типам воздушных судов, в том числе со знанием английского языка и это тоже будет предусмотрено при разработке упомянутой целевой программы.

На наш взгляд, реализация данной программы позволит гражданской авиации в Российской Федерации развиваться безопасно и эффективно.

В Государственной думе дважды, в 1997 и 1998 годах, рассматривались законопроекты о государственном регулировании в области авиационной безопасности, однако в силу разных обстоятельств они были сняты с рассмотрения. Для примера. Общие правила в сфере авиационной безопасности в Евросоюзе датированы 2003 годом.

События последних лет (ряд террористических актов, которые затронули многие страны мира, в том числе и Россию, образование новых очагов напряженности) показали особую уяз-

вимость объектов транспортного комплекса (террористические акты в августе 2004 года по маршрутам Москва – Сочи, Москва – Волгоград), что побудило правительства ведущих государств к разработке и принятию дополнительных мер по повышению безопасности транспортного комплекса.

Терроризм тесно связан с безопасностью на транспорте и фактически охватывает все свои формы и виды. Конкретные формы терроризма встречаются на воздушном транспорте как в “чистом”, так и в “смешанном” виде. Так, захват и угон воздушного судна (самостоятельная форма терроризма), как правило, сопровождается взятием в качестве заложников пассажиров и экипажа воздушного судна. Используются в террористических целях взрывные устройства.

По своей объективной стороне форма воздушного терроризма складывается из захвата, угона воздушных судов, взрыва воздушных судов, а также иного незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. Эта форма терроризма приводит к значительным человеческим жертвам и привлекает к себе внимание средств массовой информации. Этим объясняется то, что значительная часть террористических актов составляют захваты, угоны, уничтожения воздушных судов и иные посягательства на безопасность гражданской авиации.

Целью насильственного овладения воздушным судном, находящимся на земле (захват), является последующий угон воздушного судна. Террористы захватывают судно путем нападения на лиц, охраняющих его на земле, или нападения на экипаж во время полета. Последний вариант применяется наиболее часто. Причем, контроль над управлением воздушным судном, находящимся в полете, с целью последующего изменения его курса устанавливается путем применения насилия (или угрозы насилия) как по отношению к экипажу, так и по отношению к пассажирам.

Не менее опасным проявлением этой формы терроризма на воздушном транспорте являются деяния, охватываемые понятием “иное незаконное вмешательство в деятельность гражданской авиации”: взрывы воздушных судов, находящихся в полете или на земле, передача на борт самолета ложных сигналов от используемого в преступных целях радиомаяка и др.

Государственное регулирование в области авиационной безопасности в гражданской авиации направлено на обеспечение защиты деятельности воздушного транспорта и выполнение требований международных стандартов в области авиационной безопасности.

Действующая в настоящее время Федеральная система обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (далее – Федеральная система) разработана в соответствии с Руководством по безопасности для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и представляет собой совокупность правовых и организационных мер, направленных на предотвращение и пресечение противоправных действий в отношении гражданской авиации.

Среди множества проблем обеспечения безопасности воздушного транспорта наибольшую озабоченность вызывают:

- 1) предупреждение актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации;
- 2) минимизация ущерба от актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации;
- 3) соблюдение законодательных актов и нормативных документов, действующих в гражданской авиации по обеспечению защиты ее деятельности от актов незаконного вмешательства.

Авиационная безопасность представляет собой комплекс мер, предусматривающих создание и функционирование служб авиационной безопасности, охрану аэропортов, воздушных судов и объектов гражданской авиации, досмотр членов экипажей, обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых запасов, предотвращение и пресечение попыток захвата и угона воздушных судов.

Согласно ст. 83 ВК РФ «Авиационная безопасность» определяющим критерием авиационной безопасности является степень защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации. Для обеспечения устойчивого состояния авиационной безо-

пасности используются возможности службы авиационной безопасности аэродромов или аэропортов, подразделений военизированной охраны аэродромов или аэропортов, служб авиационной безопасности эксплуатантов и других уполномоченных органов, права которых установлены федеральным законодательством.

Анализируемая нами статья также дает определение понятия незаконного вмешательства в деятельность в области авиации, под которым понимаются противоправные действия (бездействие), угрожающие безопасной деятельности в области авиации, повлекшие за собой несчастные случаи с людьми, материальный ущерб, захват или угон воздушного судна либо создавшие угрозу наступления таких последствий. Составы преступлений и правонарушений в области авиации определены в административном и уголовном законодательстве.

Обеспечение авиационной безопасности реализуется посредством осуществления предполетного досмотра, противодействия актам незаконного вмешательства, исключения посторонних лиц к доступу в зону контроля аэропорта или аэродрома, недопустимости допуска посторонних лиц на стоянки воздушных судов. Данные функции осуществляет служба авиационной безопасности, которая имеет широкие полномочия в области задержания для передачи правоохранительным органам лиц, нарушивших требования авиационной безопасности, а также багажа, грузов и почты, содержащих предметы и вещества, запрещенные к воздушным перевозкам. При этом сотрудники службы авиационной безопасности имеют право на ношение и применение служебного оружия в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Досмотр членов экипажей, обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых запасов осуществляется для предотвращения несанкционированной доставки на борт воздушного судна оружия, боеприпасов, взрывчатых, отравляющих, легковоспламеняющихся и других веществ, которые могут использоваться для совершения акта незаконного вмешательства. При отказе пассажира от досмотра перевозчик вправе расторгнуть договор воздушной перевозки.

С мая 2005 года одной из новых мер борьбы с терроризмом на транспорте является привлечение в обязательном порядке к предполетному и послеполетному досмотру сотрудников органов внутренних дел.

Принятые в связи с осуществлением мер авиационной безопасности на воздушном транспорте нормативные документы позволяют:

- повысить роль государства в лице органов внутренних дел Российской Федерации в обеспечении авиационной безопасности;
- создать правовую базу, направленную на обеспечение обязательного участия сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в проведении предполетного и послеполетного досмотра и сопровождения воздушных судов;
- внести изменения в Воздушный кодекс РФ, в Уголовный кодекс РФ, в Кодекс об административных правонарушениях и другие законы.

Проведенный анализ действующего законодательства в области обеспечения безопасности на воздушном транспорте показывает, что до сих пор не создана единая система безопасности на транспорте.

В целях совершенствования системы обеспечения безопасности полетов в воздушном пространстве РФ нами предлагается:

а) установить в Воздушном кодексе норму об обязательном участии федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере внутренних дел, в организации и проведении обязательной сертификации юридических лиц, деятельность которых непосредственно связана с обеспечением авиационной безопасности, а также аттестации их работников;

б) закрепить в Воздушном кодексе и законе "О лицензировании отдельных видов деятельности" положение о том, что деятельность по обеспечению авиационной безопасности относится к лицензируемым видам деятельности;

в) установить в Воздушном кодексе перечень полномочий должностных лиц федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области контроля (надзора) на транспорте, и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области внутренних дел, по контролю авиационной безопасности;

г) дополнить Воздушный кодекс нормой, согласно которой перевозчики передают в правоохранительные органы персональные данные пассажиров, содержащиеся в перевозочных документах, и установить, что порядок создания и ведения информационных баз персональных данных пассажиров, а также порядок передачи таких данных в правоохранительные органы устанавливается Правительством Российской Федерации;

д) Федеральный закон «Об авиационной безопасности» устанавливает, что послеполетный досмотр проводится в соответствии с Законом Российской Федерации "О милиции" и Федеральным законом "Об оперативно-розыскной деятельности".

Однако в ст. 6 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" установлен исчерпывающий перечень оперативно-розыскных мероприятий, и среди них послеполетный досмотр отсутствует. В связи с этим не совсем ясен статус мероприятий по послеполетному досмотру пассажиров. В действующем Воздушном кодексе (ч. 2 ст. 85) установлено, что "проведение предполетного досмотра не исключает возможность проведения досмотра при осуществлении оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и иной деятельности уполномоченными на то лицами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации".

То есть, предполетный досмотр не относится к оперативно-розыскным мероприятиям и является по существу превентивной мерой, а послеполетный досмотр, по всей видимости, имеет ту же юридическую природу, что и предполетный досмотр. В случае, если во время полета было совершено правонарушение или появились основания для осуществления оперативно-розыскной деятельности, могут применяться соответствующие оперативно-розыскные мероприятия.

Таким образом, можно предложить исключить упоминание о Федеральном законе "Об оперативно-розыскной деятельности" как об основании проведения послеполетного досмотра.

Требуют своего решения также технические вопросы безопасности в аэропортах страны. Сегодня в них можно выявить только 30% запрещенных к провозу предметов. Имеющаяся даже в крупных аэропортах аппаратура досмотра не дает возможности довести эффективность системы авиационной безопасности до уровня, адекватного существующей угрозе терроризма.

Вопросы переоснащения российских аэропортов современными техническими средствами досмотра, охраны, контроля доступа, видеонаблюдения и автоматической регистрации вылетов решаются, в основном, за счет собственных средств авиапредприятий, а не за счет государства, которое должно быть наиболее заинтересовано в безопасности своих граждан.

Следует отработать информационное взаимодействие милиции и администрации аэропортов по обмену информацией, выявленных фактов подготовки к совершению терактов и незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, а также о лицах, причастных к этому.

STATE REGULATION IN AVIATION SAFETY AND SECURITY: SHORTAGES AND WAYS OF PERFECTION

Pidzakov A.J., Lebedeva M.J.

Principal causes of shortages of the State regulation and its concrete ways of perfection. It is carried on an analysis of the Russian Federation Legislation to provide for safety and security conditions by Air to achieve the goal.

Сведения об авторах

Пиджаков Александр Юрьевич, 1955 г.р., окончил ЛГУ (1980), заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права СПбГУГА, автор более 320 научных работ, область научных интересов – международное право.

Лебедева Марина Юрьевна, окончила ЛГУ им. А.А. Жданова (1983), эксперт Европейского сообщества по проблемам гражданской авиации, кандидат юридических наук, профессор юридического факультета СПбГА, автор более 120 научных работ, область научных интересов – правовые проблемы обеспечения деятельности гражданской авиации.