

Разработка Федеральных авиационных правил по авиационной безопасности

Система мер авиационной безопасности будет эффективной только тогда, когда она будет регулироваться соответствующими нормативными и правовыми актами.

Как известно, 1 апреля 1997 года вступил в действие Воздушный кодекс Российской Федерации, регулирующий деятельность в области воздушного транспорта. Как федеральный закон он, безусловно, является правовым актом прямого действия. Однако наряду с этим он содержит значительное количество норм, отсылающих нас к другим законам и юридическим документам, в том числе более низкой юридической силы. В частности Воздушный кодекс провозглашает существование Федеральных авиационных правил, которые должны более детально прописать те или иные положения и статьи закона, а также помочь ответить на главный вопрос: каким образом надо его выполнять?

Дело в том, что документы предыдущих десятилетий, принятые бывшим МГА, закрепили экстенсивные формы и методы развития гражданской авиации, что в настоящее время блокирует нормативное регулирование, снижает его эффективность, дестабилизирует хозяйственную деятельность предприятий гражданской авиации различных форм собственности. Но и существующее по сегодняшний момент нормотворчество характеризуется громоздкостью, противоречивостью, неупорядоченностью. Отсюда низкая социально-экономическая эффективность уже принятых и вновь принимаемых документов. К тому же решение тех или иных проблем гражданской авиации идет не по пути повышения уровня правового регулирования, а по пути принятия новых актов.

В области правового регулирования деятельности гражданской авиации Российской Федерации сложилась парадоксальная ситуация. Практически невозможно перечислить все органы и лица, которые вправе были издавать акты по регулированию деятельности гражданской авиации. Это было в компетенции Съезда народных депутатов России, Верховного Совета Российской Федерации, Президента России, Департамента воздушного транспорта Минтранса России, местных органов исполнительной власти и т.д. Кроме того, нормативные акты вправе были издавать, скажем, ведомство государственной безопасности (о досмотре и других вопросах режимного характера), ведомство химической промышленности (об отнесении тех или иных веществ к опасным, что требует специальных условий воздушной перевозки), ведомство здравоохранения (о профессиональных заболеваниях работников гражданской авиации) и т.д. При этом очень часто одни и те же вопросы регулируются нормативными актами всевозможных ведомств. Вот и появляются разночтения. Более того, в настоящее время нет ни одного специалиста, который смог бы определить, каким количеством нормативных актов регулируются, например, вопросы обеспечения авиационной безопасности или полетов воздушных судов. Положение усугубляется тем, что практически все вопросы деятельности гражданской авиации регулируются не только специальными нормативными документами (например, Наставлением по производству полетов), но и отдельными положениями, содержащимися в других документах (скажем, одним пунктом приказа). Подобное положение, безусловно, отрицательно сказывается на эффективности управления, затрудняет работу каждого специалиста, вынужденного непроизводительно тратить время на поиски правовой информации, на толкование нормативных актов, отвлекает его внимание от непосредственной работы. Более того, все имеющиеся разработки нормативной, нормативно-технической документации и документации международных организаций гражданской авиации при всех, на первый взгляд, достоинствах обладают главным и

решающим недостатком: отсутствием системного подхода, исходящего, с одной стороны, из игнорирования существующей правовой системы страны, и гражданской авиации в частности, а с другой – из разработки только части механизма правового регулирования, без взаимосвязи его отдельных элементов.

Новым механизмом создания правового поля является система правового обеспечения и управления воздушным транспортом. То есть система нормативных документов, которая, с одной стороны, относится к сфере общего регулирования гражданской авиации, а с другой – к сфере специального регулирования. Следовательно, она должна обеспечить включение в предметную область:

- объектов правового регулирования деятельности ГА;
- правового механизма реализации их деятельности (подзаконные акты, нормативно-технические документы, документы международных организаций в области ГА);
- различных уровней правового регулирования гражданской авиации (государственного, локального, межгосударственного и международного);
- взаимосвязи и взаимозависимости между сферами общего и специального регулирования;
- безусловного подчинения правового регулирования законодательной, исполнительной и судебной властям [1].

При этом система нормативных документов должна быть ориентирована не только на орган государственного регулирования, но и на производителей и потребителей услуг гражданской авиации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 1998г. № 360 «О федеральных правилах использования воздушного пространства и федеральных авиационных правилах» было утверждено «Положение о подготовке Федеральных правил использования воздушного пространства и Федеральных авиационных правил». Специалистами научно-исследовательских институтов гражданской авиации и ФАС России была разработана структура Федеральных авиационных правил Российской Федерации. Она состоит из 20 сводов ФАП.

Свод ФАП 19 – «Авиационная безопасность» состоит из 2 частей и 12 глав:

Часть 1. Обеспечение авиационной безопасности:

Глава 1. Общие положения.

Глава 2. Безопасность аэропортов.

Глава 3. Безопасность эксплуатантов.

Глава 4. Безопасность пассажиров и ручной клади.

Глава 5. Безопасность багажа.

Глава 6. Безопасность груза, почты и бортовых запасов.

Глава 7. Урегулирование чрезвычайных ситуаций.

Глава 8. Подготовка и обучение авиационного персонала мерами авиационной безопасности.

Часть 2. Сертификация и инспектирование в области авиационной безопасности:

Глава 1. Сертификация в области авиационной безопасности;

Глава 2. Сертификация технических средств обеспечения авиационной безопасности;

Глава 3. Сертификационные требования к техническим средствам обеспечения авиационной безопасности.

Глава 4. Инспекция и надзор в области авиационной безопасности[2].

Созданием Федеральных авиационных правил будет представлена широкая правовая и нормативная основа для деятельности служб авиационной безопасности при защите аэропортов, авиапредприятий и эксплуатантов от актов незаконного вмешательства. Эта правовая и нормативная база позволит исключить двусмысленность толкований во всех вопросах обеспечения авиационной безопасности, а также во взаимоотношениях со

структурами других министерств и ведомств, работающих в аэропортах и авиапредприятиях гражданской авиации по роду своей деятельности.

Федеральные авиационные правила – подзаконные нормативные акты, издаваемые в пределах своей компетенции Правительством Российской Федерации, Министерством транспорта Российской Федерации и другими федеральными центральными органами исполнительной власти, содержащие государственные требования по регулированию деятельности авиации и имеющие кодифицированную форму.

Создание эффективной системы государственного контроля в области авиационной безопасности

Гражданская авиация Российской Федерации обеспечивает потребности граждан и экономики страны. Она используется для воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты и авиационных работ. Государственное регулирование деятельности в области гражданской авиации осуществляется по нормативной правовой документации ГСГА.

В соответствии с положениями Воздушного кодекса Российской Федерации от 19.03.97 №60-ФЗ в целях обеспечения безопасности полетов воздушных судов, авиационной безопасности и качества работ и услуг осуществляется государственный контроль за деятельностью в области гражданской авиации. Для осуществления государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации еще в ФАС России были созданы государственные инспекторские органы в лице государственных инспекторов по направлениям деятельности.

Основной задачей государственных инспекторских органов стало осуществление государственного контроля за соблюдением воздушного законодательства Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации авиационными предприятиями организациями, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, выполняющими и обеспечивающими воздушные перевозки, авиационные работы и услуги, действующих норм и правил по обеспечению безопасности полетов, авиационной безопасности, предупреждению авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами на территории Российской Федерации, а также при выполнении полетов российских воздушных судов и проведении ими авиационных работ за рубежом.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1998 г. №1131 было утверждено «Положение о правах и ответственности государственных инспекторов ФАС России по осуществлению государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации».

На наш взгляд, права государственных инспекторов, предоставленные им Постановлением Правительства Российской Федерации, все-таки целесообразно утвердить федеральным законом.

Наделенный федеральным законом Российской Федерации соответствующими полномочиями, правами и ответственностью за принимаемые решения, государственный инспектор будет защищен российским законодательством при осуществлении функций контроля за деятельностью в области гражданской авиации. Государственный инспектор с такими полномочиями и правами при выявлении отклонений или нарушений должностными лицами аэропортов, авиапредприятий и эксплуатантов соответствующих нормативных правовых документов примет решения, обязательные для исполнения должностными лицами в соответствии с законом. Поэтому необходимо в Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997г. №60-ФЗ в главу IV внести соответствующие изменения.

В настоящее время большинство аэропортов, авиапредприятий и эксплуатантов являются акционерными обществами с различными формами собственности, а не

государственными предприятиями. Следовательно, государственный контроль в области обеспечения авиационной безопасности должен осуществляться планомерно, непрерывно и охватывать аэропорты, авиапредприятия, эксплуатантов во всех регионах России.

В бывшем ФАС России из-за отсутствия штатных должностей государственных инспекторов государственными инспекторами по осуществлению государственного контроля за авиационной безопасностью были определены штатные сотрудники Управления авиационной безопасности. Однако осуществление полномасштабного непрерывного государственного контроля за аэропортами, авиапредприятиями и эксплуатантами в области обеспечения авиационной безопасности, при огромной загруженности штатных сотрудников Управления авиационной безопасности, не представляется реальным и возможным.

Функции государственного контроля за деятельностью транспортных ведомств и министерств выполняют сотрудники Транспортной инспекции Минтранса России. Они привлекаются транспортной прокуратурой к проверкам аэропортов, авиапредприятий и эксплуатантов по различным вопросам их деятельности, в том числе и по авиационной безопасности. Специалисты Транспортной инспекции Минтранса России не имеют, однако, сертификата соответствия по авиационной безопасности, у них нет соответствующего уровня теоретической подготовки и практических навыков по вопросам обеспечения авиационной безопасности. Такое положение не только снижает уровень и качество государственного контроля за обеспечением авиационной безопасности в гражданской авиации, но и наносит вред осуществлению авиационной безопасности.

Именно поэтому при разработке документов и создании в гражданской авиации России системы государственных инспекторов необходимо передать часть штатных должностей из Транспортной инспекции Минтранса России в аппарат ГСГА и в межрегиональные территориальные управления ГСГА. Штатные инспекторские группы государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации должны быть созданы по важнейшим направлениям – по контролю за безопасностью полетов и контролю за авиационной безопасностью – с подчинением их непосредственно начальникам соответствующих управлений ГСГА. Только тогда государственный контроль за авиационной безопасностью в аэропортах, авиапредприятиях и у эксплуатантов будет плановым, непрерывным, по настоящему действенным и позволит охватить государственным контролем все регионы России.

Состояние авиационной безопасности в Российской Федерации

Меры, принимаемые на правительственном уровне, а также службами авиационной безопасности ГА совместно с подразделениями ФСБ, МВД и другими заинтересованными ведомствами России, позволили обеспечить устойчивую деятельность гражданской авиации и ее достаточную защищенность от проявлений терроризма.

Службами авиационной безопасности ГА в 2002 году досмотрено 26 млн. пассажиров, их ручная кладь и багаж. При предполетном досмотре пресечено более 55 тыс. попыток проноса на борт воздушных судов опасных предметов и веществ, запрещенных к перевозке в пассажирских салонах. При этом изъято 6,5 тыс. единиц оружия всех видов, 47,2 тыс. штук боеприпасов, 217 кг взрывчатых веществ, 9 тонн легковоспламеняющихся и 3,4 тонны ядовитых, коррозирующих и др. опасных веществ. В связи с возрастанием террористической угрозы и введением более жестких международных стандартов в области авиационной безопасности в гражданской авиации России были введены дополнительные меры по обеспечению устойчивой деятельности и защите объектов гражданской авиации от терроризма. Была усилена

охрана стоянок воздушных судов, аэропортов и объектов жизнеобеспечения. В летную документацию были внесены дополнительные требования по предотвращению возможности захвата ВС. Проведены мероприятия по обеспечению 100% досмотра багажа. Проводится работа по оборудованию ВС видеосистемами для наблюдения за обстановкой в пассажирских салонах.

В 2002г. была проведена сертификация 29 аэропортов и авиапредприятий и 6-ти грузовых терминалов, инспекционный контроль 5 ранее сертифицированных аэропортов. Осуществлена сертификация 16 авиакомпаний, проведены 3 инспекционные проверки авиапредприятий и двух ОМТУ. Было сертифицировано 13 типов технических средств досмотра. Проведено 11 выездов сотрудников АБ ГСГА в авиапредприятия для оказания помощи в реализации мероприятий по противодействию терроризму. Совместно с ФСБ России в 5-ти аэропортах ГА проведены внезапные проверки готовности сил и средств аэропортов и подразделений, привлекаемых к пресечению захватов и угонов воздушных судов по плану операции «Набат». За год в аэропортах проведено 240 учений и тренировок по плану «Набат».

Были проведены консультации с представителями ИКАО, ИАТА, ФАА США и зарубежных авиакомпаний по усилению мер АБ.

Вопросы оснащения аэропортов России техническими средствами обеспечения авиационной безопасности были включены в «Подпрограмму «Гражданская авиация»» Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России», утвержденной Постановлением Правительства России от 5 декабря 2001г. №848.

В целях выполнения международных обязательств России по воздушному транспорту отраслю были получены государственные субсидии в размере 139 млн. руб. для проведения дополнительных мер авиационной безопасности в 14 аэропортах России. Прорабатывается вопрос использования кредитных ресурсов Европейского банка реконструкции и развития под гарантии Правительства РФ для закупки современных технических средств обеспечения авиационной безопасности для федеральных и международных аэропортов.

Подготовлен проект Федерального закона «О маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения». Проект находится на согласовании в Министерстве обороны России.

Как уже отмечалось выше, разработан и проходит согласование в отделе правового обеспечения ГСГА проект Федеральных авиационных правил, регламентирующих деятельность гражданской авиации в области авиационной безопасности.

Какие задачи стоят в области авиационной безопасности на ближайшую перспективу?

Обеспечение безопасного осуществления авиаперевозок путем выполнения в аэропортах и авиапредприятиях ГА мер авиационной безопасности, не допускающих совершение террористических актов.

1. Повышение уровня авиационной безопасности за счет оснащения аэропортов ГА России современными техническими средствами обеспечения авиационной безопасности, в том числе отечественными, не уступающими зарубежным аналогам, аппаратурой обнаружения взрывчатых веществ, системами контроля доступа на контролируемую территорию аэропортов, а также за счет оборудования воздушных судов видеосистемами для наблюдения за обстановкой в пассажирских салонах.

2. Внедрение во всех аэропортах гражданской авиации России 100% предполетного досмотра багажа в соответствии с требованиями Приложения 17 к Конвенции о международной гражданской авиации (ИКАО).

3. Разработка проекта Федерального закона «О защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства», в котором будут прописаны вопросы координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, принимающих участие в мероприятиях по предупреждению и пресечению актов незаконного вмешательства,

механизм финансирования системы авиационной безопасности и учтены положения международных конвенций, касающихся безопасности воздушного транспорта.

4. Создание совместно с Минфином и Минэкономразвития России закрепленного на законодательном уровне четкого механизма финансирования системы авиационной безопасности России из бюджетных и внебюджетных источников.

5. Участие в разработке проекта Федерального закона «О транспортной безопасности» и реформировании системы безопасности транспортного комплекса России.

6. Проведение сертификации и инспекционных проверок сертифицированных аэропортов (авиапредприятий), осуществляющих деятельность в области обеспечения АБ, с учетом более жестких стандартов ИКАО.

Ссылки

[1]. Авиационная безопасность в Российской Федерации в 1998 году// Информационный бюллетень «Авиационная безопасность». Вып. №6. Июнь 1999г. - М., 1999. С.66.

[2]. Там же. С. 66-67.