

Пиджаков А.Ю. Проблемы законодательного регулирования борьбы с терроризмом на воздушном транспорте и совершенствования авиационной безопасности в Российской Федерации// Воздушное право России: развитие и перспективы. Научно-практическая конференция: Сборник докладов. – СПб., Университет гражданской авиации, 2010, С. 102-107

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ НА ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Ю. ПИДЖАКОВ

Прискорбной датой зарождения международного авиационного терроризма в нашей стране можно считать 15 октября 1970 года, когда отец и сын Бразинскасы угнали самолет из СССР в Турцию.

За 11 лет (1987-1997гг) совершено 25 захватов и 47 попыток захвата ВС, а за следующие 11 лет (1998-2008гг) совершено 3 захвата, 3 попытки захвата ВС и одновременный подрыв террористами-смертниками 2-х воздушных судов в воздухе.

Сравнительно-правовой анализ законодательства в сфере борьбы с терроризмом показывает, что эффективность международно-правового механизма борьбы с этим злом на воздушном транспорте может быть достигнута только в случае наличия и успешного применения разветвленной и детально проработанной нормативно-правовой базы по борьбе с терроризмом на воздушном транспорте на национальном уровне. Именно национальный уровень законодательства играет существенную роль в процессе формирования ответных адекватных мер по борьбе с терроризмом на международном уровне, и в зависимости от того, насколько эффективно это законодательство разработано и насколько эффективно применяется – будет зависеть безопасность гражданской авиации.

На сегодняшний день назрела необходимость реформирования системы управления противодействию терроризму на транспорте в России. В связи с этим в первую очередь, на наш взгляд, должны быть решены следующие вопросы:

- переработка существующей законодательной базы, которая не в полной мере соответствует требованиям, предъявляемым международными организациями в области обеспечения транспортной безопасности;
- выработка единых целевых подходов по обеспечению транспортной безопасности, соответствующей международным требованиям, для защиты деятельности транспортного комплекса от актов терроризма и других действий незаконного вмешательства;
- четкое определение источников финансирования программ безопасности транспортных предприятий, несущих основную нагрузку по ресурсному обеспечению системы превентивных мер безопасности.

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

С целью создания соответствующей нормативно-правовой базы по борьбе с терроризмом на воздушном транспорте на национальном уровне был принят Федеральный Закон № 16-ФЗ от 2 февраля 2007 г. «О транспортной безопасности»¹, Федеральные авиационные правила

¹ Российская газета от 14 февраля 2007 г.

«Требования авиационной безопасности к аэропортам», утвержденные приказом Минтранса России № 142 от 28 ноября 2005 года.

Межфракционное депутатское объединение в Государственной Думе Федерального Собрания РФ «Авиация и космонавтика России» разработало законопроект «О государственном регулировании безопасности авиационной деятельности». К слову, в Думе дважды в 1997 и 1998 годах рассматривались законопроекты о госрегулировании в области авиационной безопасности, однако в силу разных обстоятельств они были сняты с рассмотрения.²

Можно сделать вывод, что появилась объективная необходимость в создании ФЗ «О защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства». Этот закон должен решить основные проблемы, накопившиеся в сфере обеспечения безопасности ГА (под которой в равной степени необходимо понимать как безопасность полетов, так и авиационную безопасность). К таким проблемам можно отнести, например, вопросы взаимодействия органов милиции с администрациями аэропортов по обеспечению безопасности и охране общественного порядка, а именно :

- четко определить и разграничить сферы ответственности служб авиационной безопасности (далее САБ) аэропортов и линейных подразделений внутренних дел на воздушном транспорте;
- установить порядок их взаимодействия при возникновении реальной угрозы совершения АНВ в деятельность гражданской авиации;
- установить порядок предварительного уведомления руководства САБ аэропорта о проведении оперативно-розыскных мероприятий в местах нахождения досмотренных пассажиров до их посадки на борт воздушного судна;
- определить основания, условия и порядок привлечения, по инициативе администрации аэропорта, сотрудников транспортной милиции к проведению предполетного досмотра;
- организовать эффективное взаимодействие по охране общественного порядка в аэровокзалах, на прилегающей территории и на других объектах гражданской авиации;
- в целях реализации требований ИКАО установить механизм проверки при найме на работу персонала САБ по оперативным учетам МВД России.

Гражданская авиация заинтересована в тесном взаимодействии с органами внутренних дел на транспорте в решении вопросов защиты от терроризма, а также в Законе могли бы быть зафиксированы основы взаимодействия САБ не только с МВД, но и с ФСБ, войсковыми частями и пограничниками в области авиационной безопасности. На сегодняшний день ряд формулировок законодательных актов несколько размыт и допускает их различное толкование. Хотелось бы, чтобы Закон предусмотрел со стороны государства и финансовую поддержку авиапредприятий в сфере авиационной безопасности, как это сделано во многих странах мира³. Считается, что такое сотрудничество должно строиться на основе действующего законодательства. Решение этих вопросов возможно изданием совместного приказа нескольких ведомств, а также путем включения этих положений в названный ФЗ.

В статье 83 «Авиационная безопасность» Воздушного кодекса РФ⁴ отмечается: «1. Авиационная безопасность – состояние защищенности авиации от актов незаконного вмешательства в деятельность в области авиации».

Незаконное вмешательство в деятельность в области авиации – противоправные действия (бездействие), угрожающие безопасной деятельности в области авиаций, повлекшие за собой несчастные случаи с людьми, материальный ущерб, захват или угон воздушного судна, либо создавшие угрозу наступления таких последствий.

² Михаил Резников. Регламент безопасности на земле и в небе. // Российская газета. 22 сентября 2004. С. 5.

³ Звонков Е.И. Проблемы обеспечения авиационной безопасности в авиапредприятиях гражданской авиации России. Терроризм и безопасность на транспорте: Мат-лы межд. научно-практической конференции, 5-6 февраля 2002 г. Сборник. Часть 2 / Под ред. д.ю.н. В.Н. Лопатина. - М.: НИИ ГП РФ, 2002. С. 87.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1997. №12. Ст. 1383.

Требования авиационной безопасности и порядок их выполнения устанавливаются федеральными авиационными правилами.

В начале 2006 г. в Воздушный кодекс Российской Федерации были внесены поправки, усиливающие меры безопасности. Поправки предложило ввести российское МВД, которое вместе с ФСБ курирует все службы авиационной безопасности. Какие конкретно ограничения для приема на работу в аэропорты узаконены? Запрещено принимать лиц с непогашенной судимостью за совершение умышленных преступлений, состоящих на учете в психиатрических диспансерах, уволенных с государственной службы, в том числе из правоохранительных органов, по отрицательным мотивам.

Все руководители авиапредприятий получили письменные инструкции, предотвратить трудоустройство лиц, предрасположенных к совершению диверсионно-террористических актов на объектах воздушного транспорта. Если потребуется, сомнительных кандидатов проверят и на детекторе лжи. Такие меры предосторожности совсем нелишни. В 2005 году проверили на предприятиях Московского авиаузла 60 тысяч сотрудников, в том числе всех охранников. И выявили 152 человека, имеющих судимости⁵.

Есть еще новации: стопроцентный досмотр проходят теперь не только пассажиры, но и члены экипажей, авиационный и технический персонал. Договориться с командиром корабля или стюардессой о провозе чего-то запрещенного уже не получится. Более того, авиаперевозчик обязан предоставлять в правоохранительные органы персональные данные всех, кто находится на борту воздушных судов, то есть содержание перевозочных документов. А в состав досмотровых групп аэропортов обязательно входят и сотрудники органов внутренних дел на транспорте. Досматривать пассажиров могут теперь и после полета, если у милиции появится тревожная оперативная информация.

Начиная с 2007 года, надзор за обеспечением авиационной безопасности осуществляется в рамках лицензирования деятельности юридических лиц по обеспечению авиационной безопасности. В 2009 году рассмотрено 90 лицензионных дел, по которым приняты необходимые решения и подготовлено 135 правовых актов.

В связи с выходом Федерального закона от 21.03.2005 № 20-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер авиационной безопасности на воздушном транспорте», на Ространснадзор возложены дополнительные задачи, такие как:

- сопровождение воздушных судов во время полета при наличии информации о возможности нарушения требований авиационной безопасности;
- лицензирование деятельности по обеспечению авиационной безопасности.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет функции по контролю и надзору за всеми видами транспорта, в том числе и в сфере обеспечения авиационной безопасности.

Однако ни в одном из правительственных документов законодателем конкретно не определены федеральные органы исполнительной власти, ответственные за обеспечение авиационной безопасности в России. Взаимодействие между этими ведомствами осуществляется на основе существующих нормативных актов, которые требуют корректировки и совершенствования, приведения в соответствие современным реалиям.

В Минтрансе России нет ни одного специалиста по авиационной безопасности. В результате Минтранс России перепоручает решение вопросов, связанных с обеспечением авиационной и транспортной безопасности, Управлению транспортной безопасности Федеральной службы.

Продолжается законодательный процесс по обеспечению безопасности на транспорте. Вышел 31 марта 2010 г. Указ Президента РФ № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте», согласно которому Правительству Российской Федерации предстоит: «...б) завершить до 31 марта 2011 г. оснащение наиболее уязвимых объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств

⁵ Российская газета от 17 мая 2006 г.

специализированными техническими средствами и устройствами, обеспечивающими устранение их уязвимости от актов незаконного вмешательства; в) завершить до 1 января 2014 г. создание комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте, прежде всего на метрополитене и других видах общественного транспорта, предотвращения чрезвычайных ситуаций и террористических актов на транспорте, а также обеспечения защиты населения...».⁶

В конце июля 2010 г. создана рабочая группа, в которую вошли представители различных ведомств и служб для работы над созданием комплексной программы транспортной безопасности.

Проблему совершенствования авиационной безопасности необходимо рассматривать как комплексную проблему, зависящую от работы многих государственных структур. Пути решения указанной проблемы зависят от результатов научно-исследовательских работ в различных областях науки и техники, их внедрения в практику обеспечения авиационной безопасности.

Масштаб стоящих задач требует неперемennого участия государства в обеспечении системы авиационной безопасности, внутренние ресурсы авиапредприятий практически исчерпаны, а перекладывать это бремя на плечи пассажиров – крайне пагубно. В этой связи можно привести в качестве примера политику правительства США, где уже через два месяца после событий 11 сентября 2001 г. был принят Федеральный закон об авиационной безопасности, предусматривающий целевое финансирование, создана Администрация транспортной безопасности (TSA).

Что же в России? Пунктом 1 ст. 4 Федерального закона «О транспортной безопасности» обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возложено на субъекты транспортной инфраструктуры. Пунктом 3 ст. 4 указанного закона на госструктуры возложены контрольные и надзорные функции. Вместе с тем Федеральный закон «О транспортной безопасности» не является нормативным актом прямого действия и предусматривает разработку дополнительных правовых норм.

До настоящего времени не реализованы положения Федерального закона от 21.03.2005 № 20-ФЗ в части принятия постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры» (п. 6 ст. 84 Воздушного кодекса).

Создан прецедент, когда структурные подразделения МВД России организуют систему охраны аэропортов по ведомственным (МВД России) нормативным требованиям, отличным от установленной нормами Положения о федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и Международными стандартами в области авиационной безопасности.

Не регламентированы функции сотрудников органов внутренних дел, участвующих в предполетном и послеполетном досмотре (п. 2 ст. 85 Воздушного кодекса). Во-первых, никаким международным стандартом не предусмотрен послеполетный досмотр пассажира. Это «мероприятие» более всего относится к оперативно-розыскной деятельности. Во-вторых, положение с финансированием авиационной безопасности в аэропортах только ухудшается.

Необходимо иметь в виду, что в настоящее время и Воздушный кодекс противоречит Федеральному закону «О техническом регулировании», согласно которому все требования должны приниматься в виде технических регламентов.

Законотворческую деятельность в области защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства осуществляет Минтранс России. Им разработан ряд нормативных документов, в частности, федеральные авиационные правила (ФАП) «Требования по авиационной безопасности к аэропортам» и Правила проведения предполетного и послеполетного досмотров. Эти документы разработаны на основании положений Воздушного кодекса и, следовательно, носят производный от него характер.

⁶ Российская газета от 5 апреля 2010 г.

Полагаем целесообразным не только разрабатывать ФАП и вносить изменения в Воздушный кодекс, но и принять закон «О защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства», что позволит выполнить требования ИКАО в этой области.

Воздушный транспорт является наиболее уязвимым от актов терроризма и показательным с точки зрения обеспечения безопасности. Поэтому безопасности воздушного транспорта в России всегда уделялось и уделяется особое внимание со стороны руководства страны и руководства ее транспортной отрасли.

Вместе с тем ряд террористических актов на воздушном транспорте в США, Великобритании, России и других странах, появление новых угроз диктуют необходимость совершенствования как методов и средств защиты от угроз, так и методов контроля защищенности воздушного транспорта. Наиболее острыми угрозами и вызовами, с которыми встречается Россия в последние годы, являются:

- использование террористов-смертников для взрыва воздушных судов и наземных объектов;

- захват и угон воздушных судов;

- угроза безопасности авиации общего назначения (АЛН);

- поведение «беспокойных» пассажиров на борту воздушных судов⁷.

Кроме этого, нами не исключается возможное проявление таких угроз, как:

- применение электронных средств и компьютерных технологий для создания радиопомех, временного вывода из строя авиационных средств и навигации, подачи ложных команд управления воздушными судами;

- использование химических, бактериологических и биологических веществ (оружия) в террористических целях против гражданской авиации;

- применение ядерного оружия и использование радиоактивных (радиоизотопных) материалов в террористических целях против гражданской авиации или с помощью воздушных судов гражданской авиации⁸.

Воздушный кодекс Российской Федерации, Государственная программа обеспечения авиационной безопасности, постановление Правительства Российской Федерации о Федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства устанавливают правовые основы использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации.

В гражданской авиации России создана и эффективно функционирует система авиационной безопасности, соответствующая требованиям российского законодательства и стандартам международных организаций гражданской авиации.

Особое внимание в России уделяется контролю за соблюдением требований национального законодательства, нормативных правовых документов, международных стандартов в области авиационной безопасности.

Статистика актов незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса, их резкий рост в 2009 и первом полугодии 2010 года, показывает, что террористическая угроза, в том числе со стороны международных террористических организаций, продолжает сохраняться.

Только за 1-е полугодие 2010 года поступило 23 сообщения с угрозами совершения актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации России (хотя за весь 2009 год их было только 18).

В этих условиях, после терактов в московском метро, вышел Указ Президента Российской Федерации № 403 «О создании Комплексной системы обеспечения безопасности транспорте». Затем был принят Федеральный закон № 195-ФЗ,

устанавливающий уголовную и административную ответственность за нарушения транспортной безопасности, и вышло постановление Правительства России № 409,

⁷ Свешников А.Н. Основные направления повышения авиационной безопасности в гражданской авиации Российской Федерации // Транспортная безопасность и технологии. 2008. № 3.

⁸ Транспортная безопасность и технологии. 2008. № 3.

наделившее инспекторов Ространснадзора дополнительными полномочиями в сфере транспортной безопасности.

30 июля распоряжением Правительства утверждена программа создания Комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте.

Как видно, законодатель уделяет большое внимание укреплению правовой базы по обеспечению авиационной безопасности, приводит в соответствие с этой задачей и отраслевые нормативные правовые акты. Так, 4 января 2010 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁹, который направлен на обеспечение авиационной безопасности. Федеральный закон был инициирован Правительством Российской Федерации в целях усиления административной ответственности за нарушение мер по обеспечению авиационной безопасности.

В продолжение указанных законодательных инициатив Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением транспортной безопасности»¹⁰, вступивший в силу 10 августа 2010 года.

Три ведомства – МВД, ФСБ и Минтранс – издали документ¹¹, где перечислили все опасности, которые угрожают транспортной инфраструктуре (9 сценариев). Такая четкая классификация всех возможных рисков позволит выработать эффективные меры борьбы.

Сведения об авторе

Пиджаков Александр Юрьевич, 1955 г.р., окончил исторический факультет Ленинградского государственного университета (ныне – СПбГУ) (1980), окончил юридический факультет Академии гражданской авиации (2000), заведующий кафедрой международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, автор 373 научных работ, из них 27 монографий, заслуженный деятель науки РФ, профессор, доктор юридических наук, доктор исторических наук.

⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 336-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» //Российская газета от 23 декабря 2009 г.

¹⁰ Российская газета от 30 июля 2010 г. № 5247.

¹¹ Приказ Министерства транспорта Российской Федерации (Минтранс России), Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ФСБ России), Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России) от 5 марта 2010 г. № 52/112/134 г. Москва «Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств» //Российская газета от 14 апреля 2010 г.