

Анализ международной и украинской правовых баз по обеспечению авиационной безопасности

*Национальный аэрокосмический университет им. Н. Е. Жуковского
„Харьковский авиационный институт”*

Проведен анализ процедур обеспечения авиационной безопасности на международном уровне и актуальность этих проблем для Украины. Приведен обзор изменения приоритетности методов, направленных на достижение заданного уровня авиационной безопасности. Дан анализ соответствия украинского законодательства международным программным документам по обеспечению авиационной безопасности судов гражданской авиации. Предложены возможные пути решения выявленных проблем.

Ключевые слова: авиационная безопасность, воздушный транспорт, гражданская авиация, ИКАО, конвенция, терроризм.

Международная террористическая активность за последние 15 - 20 лет резко возросла и стала действительно глобальной угрозой. Одними из приоритетных целей для террористических атак являются объекты общественного транспорта. Особенно привлекательны для террористов объекты гражданской авиации, так как теракты на воздушном транспорте вызывают наибольший общественный резонанс. Теракты, проведенные на воздушных судах гражданской авиации, как правило, сопровождаются большими жертвами, парализуют деятельность важнейших сфер экономики и дестабилизируют положение в обществе [1]. Поэтому международное сообщество предъявляет все более высокие требования к стандартам обеспечения безопасности граждан. При этом объемы пассажиро - и грузоперевозок продолжают расти и по прогнозам, сделанным ИКАО и ИАТА, к 2030 году возрастут вдвое по сравнению с нынешним уровнем, а следовательно, значительно повысятся затраты на поддержание приемлемого уровня авиационной безопасности [2].

Мировым лидером по разработке стандартов и рекомендаций по обеспечению авиационной безопасности (АБ) является Международная организация гражданской авиации (ИКАО). В 2010 г. 37-я сессия Ассамблеи ИКАО приняла Декларацию по авиационной безопасности и Всеобъемлющую стратегию ИКАО в сфере обеспечения авиационной безопасности (ICASS). Это стало ключевым инструментом в реализации обеспечения авиационной безопасности во всем мире на основании согласованной политики всех государств - членов организации. В Декларации были определены девять приоритетных направлений деятельности государств - членов ИКАО [3]:

- расширение и продвижение эффективного применения Стандартов и Рекомендуемой практики ИКАО;
- усиление эффективности процедуры досмотра службами безопасности;
- повышение качества применяемых технологий и подготовки персонала;
- повышение безопасности грузовых перевозок;
- продвижение методики повышенной защиты документов и проверки их подлинности (Программа внедрения машиночитываемых проездных документов (MRTD));
- последовательное устранение недостатков, выявленных в ходе Универсальной программы проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности;

- оказание технического содействия нуждающимся государствам;
- широкое применение механизмов сотрудничества среди государств-членов;
- осуществление обмена передовой практикой и информацией.

В 2012 г. ИКАО провела первую за последние 10 лет всемирную конференцию по авиационной безопасности, на которой были утверждены планы перехода от Универсальной программы проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности к использованию более комплексного и действенного механизма непрерывного мониторинга, основанного на учете рисков. Были активизированы программы оказания помощи, нацеленной на выполнение государственных планов развития.

Состоявшаяся в 2013 г. 38-я сессия Ассамблеи ИКАО продолжила политику 37-й сессии, обратив особое внимание на результаты выполнения второго цикла проверок в рамках УППАБ и проведение "Программы поддержки внедрения и развития в области авиационной безопасности" (ISD-SEC), а также на осуществление стратегии оказания помощи и наращивания потенциала АБ различных государств [4].

На 39-й сессии Ассамблеи ИКАО в 2016 г. начал разрабатываться Глобальный план обеспечения авиационной безопасности (ГПАБ), который призван направлять и координировать усилия всех государств по повышению уровня авиационной безопасности.

Инструментами реализации ГПАБ являются:

- а) оперативный обмен критически важной информацией по безопасности;
- б) эффективная координация действий с партнерами вне сфер авиационной безопасности;
- в) сотрудничество между государствами и отраслями для содействия внедрения инновационных технологий и процессов обеспечения безопасности;
- г) повышение качества региональной координации.

Согласно Плану на начальном этапе будут проводиться консультации с государствами-членами для определения наиболее уязвимых мест в системе обеспечения авиационной безопасности и для достижения консенсуса относительно структуры и целей ГПАБ [2].

По оценкам экспертов ИКАО и МАК в число первостепенных рисков для авиации в ближайшее время будут входить нарушение безопасности в неконтролируемых зонах, опасность кибератак на компьютеры и компьютерные сети, обеспечивающие деятельность служб гражданской авиации, использование дистанционно пилотируемых авиационных систем (ДПАС) в преступных целях, а также применение самодельных взрывных устройств, проносимых человеком [2].

На 39-й сессии Ассамблеи ИКАО была принята Программа работы Организации в содействии принятию Конвенции о борьбе с незаконными актами в отношении международной Гражданской авиации, предложенной в Пекине в 2010г., и протокола, дополняющего конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, также принятого в Пекине в 2010 г.

Пекинская конвенция и Пекинский протокол 2010 г. значительно расширяют и укрепляют глобальные рамки противодействия терроризму в гражданской авиации. Эти документы еще в большей степени криминализируют акты использования гражданского воздушного судна в качестве оружия и использования опасных материалов для нападения на воздушное судно или другие объекты на земле. В Пекинской конвенции и Пекинском протоколе

обновляются положения и нормы по усилению сотрудничества между государствами в борьбе с незаконными актами, направленными против гражданской авиации. При этом особое значение придается соблюдению прав человека и справедливому отношению к подозреваемым [5].

Одобрение и ратификация "пекинских" документов всеми государствами – членами ИКАО явились бы значительным шагом вперед в деле международного сотрудничества по предотвращению всего спектра незаконных актов в отношении гражданской авиации, увеличению эффективности судебного преследования и наказания террористов. К примеру, согласно предложенным в Пекине нормам высказывание угрозы совершить преступление может повлечь за собой уголовную ответственность, если обстоятельства свидетельствуют о том, что угроза является реальной. Кроме того, при некоторых условиях сговор или пособничество преступлению, независимо от того, совершено преступление или нет, также может быть наказуемым деянием. Пекинская конвенция имеет преимущественную силу по отношению к Монреальской конвенции 1971 г. и в отношениях между государствами – участниками изменяет протокол об аэропортах 1988 г. Пекинский протокол в отношениях между государствами – участниками изменяет Гаагскую конвенцию 1970г. Именно поэтому первоочередной задачей является не просто признание государствами-членами ИКАО важности расширения и укрепления глобального режима авиационной безопасности в свете новых и возникающих угроз, но и подписание, и ратификация этих двух документов в ближайшие сроки.

Украина в сфере гражданской авиации имеет широкие международно-правовые обязательства, так как является государством-членом многих международных организаций, таких, как Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Европейская конференция гражданской авиации (ЕКГА), Европейская организация по безопасности аэронавигации (ЕВРОКОНТРОЛЬ), Межгосударственный совет по авиации и использованию воздушного пространства (Межгоссовет), Межгосударственного авиационного комитета (МАК).

К основным нормативно-правовым актам, регулирующим деятельность гражданской авиации на территории Украины и устанавливающим нормы авиационной безопасности и принципы их обеспечения относятся: Воздушный кодекс Украины; Закон Украины «О Государственной программе авиационной безопасности гражданской авиации»; Закон Украины «О транспорте», Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства [6], Постановление Кабинета Министров Украины от 8 октября 2014 г. № 520 «Об утверждении Положения о Государственной авиационной службе Украины»; Конвенция о международной гражданской авиации (Чикаго, 1944 г.) [7], дополнения к ней; Документ 30-й Европейской конференции гражданской авиации «Политика ЕКГА в сфере авиационной безопасности».

Присоединившись к Конвенции о международной гражданской авиации (Чикаго, 1944 г.), Украина взяла на себя обязательства по созданию необходимых условий для безопасного и эффективного выполнения полетов в соответствии со стандартами и рекомендованной практикой ИКАО, что предусматривает своевременное внесение изменений в законодательство Украины в сфере авиационной безопасности. Выполняя требования Приложения 17 «Безопасность. Защита гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» Конвенции о международной гражданской авиации (Чикаго, 1944 г.), Верховная Рада Украины утвердила Законом Украины от 20 февраля 2003 г. «Государственную программу авиационной безопасности гражданской авиации». Согласно рекомендациям ИКАО

для обеспечения координации деятельности центральных и местных органов исполнительной власти, других учреждений и организаций, участвующих в выполнении Государственной программы авиационной безопасности гражданской авиации, а также для подготовки предложений относительно способов реализации государственной политики по вопросам авиационной безопасности и проведения оценки состояния обеспечения авиационной безопасности при проектировании новых и реконструкции действующих аэропортов в октябре 2012 г. была создана Межведомственная комиссия по авиационной безопасности гражданской авиации. В результате стремления правительства Украины к увеличению сотрудничества со странами ЕС в целях содействия устойчивому развитию гражданской авиации Украины и ее интеграции в транспортную систему ЕС с 29 июля 2016 года Европейским Союзом был запущен новый проект «Twinning». Данный проект призван помочь Государственной авиационной службе Украины повысить уровень авиационной безопасности. Непосредственным помощником в этом вопросе будет выступать Государственная администрация Испании по авиационной безопасности и безопасности полетов (AESA). Проект предусматривает практическую помощь экспертов Испании на местах, обучение и стажировку украинских специалистов в соответствующих учреждениях Испании. По причине значительных изменений в международных стандартах и рекомендованных практиках по обеспечению защиты ГА от актов незаконного вмешательства принятая в 2003 г. Государственная программа авиационной безопасности гражданской авиации нуждается в корректировке. В 2013 и 2015 гг. Верховной Радой Украины были приняты законы, вносящие в нее изменения. [8] А летом 2016 г. Кабинетом Министров Украины в Верховную Раду был внесен новый проект Закона о Государственной программе авиационной безопасности гражданской авиации. Новый проект Закона Украины «Государственная программа авиационной безопасности гражданской авиации» предусматривает следующие изменения и дополнения [9]:

1. На основе усиления положений национальной программы контроля за состоянием безопасности ГА, сотрудников служб безопасности, авиации общего назначения и авиационных спецработ, концепции оценки риска и т. д. должен быть создан отдел провайдера аэронавигационного обслуживания. Данный отдел будет заниматься установлением и обеспечением функционирования систем управления авиационной безопасностью (определение угроз, разработка процедур оценки и уменьшения риска безопасности, проведение мониторинга состояния авиационной безопасности на объектах и отработка предупредительных мероприятий безопасности и т. д.), организацией и контролем защиты от киберугроз операционных данных и т. д.

2. В целях защиты гражданской авиации от киберугроз должен быть создан уполномоченный орган по вопросам гражданской авиации, который:

- определяет приоритеты в сфере противодействия киберугрозам ГА;
- выполняет государственный надзор за состоянием защиты критически важных информационных авиационных систем субъектами авиационной деятельности от киберугроз ГА;
- во время оценки уровня угрозы ГА учитывает состояние защиты критически важных информационных авиационных систем субъектами авиационной деятельности от киберугроз;
- утверждает список критически важных информационных авиационных систем; проводит их идентификацию, сбор, обобщение и учет данных;

- внедряет систему отбора, проверки и подготовки специалистов по вопросам противодействия киберугрозам гражданской авиации.

3. Принятые меры по контролю доступа лиц помимо пассажиров заключаются в проведении специальной проверки персонала авиационной безопасности для получения допуска в контролируемые зоны и дальнейшей проверки персонала правоохранительными органами с определенной периодичностью с учетом важности недопущения совершения акта незаконного вмешательства.

4. С учетом требований Приложения 17 в национальную программу был включен пункт «Безопасность в неконтролируемой зоне». Реализация обеспечения безопасности в неконтролируемой зоне достигается с помощью принятия мер на стадии проектирования (избежание проектирования и строительства прямых подъездных дорог к аэровокзалам;

5. Будут обеспечены установление на таких дорогах искусственных препятствий и бордюров повышенной высоты; использование мусорных урн, которые в случае взрыва будут уменьшать его мощность; установка достаточного количества средств видеонаблюдения и т. д.; осуществление ежедневной деятельности, такой, как: постоянное присутствие патрулей органов внутренних дел, контролирование прилегающей территории с внешней стороны периметра в целях недопущения несанкционированного проникновения в контролируемую зону аэропорта и т. д.

Таким образом, Украина, как государство - член Международной организации гражданской авиации, продолжает обновлять процедуры обеспечения авиационной безопасности в целях гарантирования их соответствия установленному уровню угрозы, стремясь поддерживать единообразие внутреннего законодательства с международными правовыми нормами, постоянно адаптируя его с учетом изменения глобальных потребностей гражданской авиации. При этом координируя свои усилия также и в рамках Межгоссовета/МАК. [10] В ближайшее время правительство Украины и Госавиаслужба должны начать содействовать в разработке и утверждении Глобального плана обеспечения авиационной безопасности (ГПАБ) для повышения уровня внутригосударственной и глобальной авиационной безопасности. В целях предотвращения угроз безопасности на борту и снижения затрат и финансовых потерь авиакомпаний и эксплуатантов аэропортов также необходимо как можно скорее ввести в национальное законодательство специальные правовые нормы, регламентирующие применение административных санкций и уголовного преследования недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров. Первоочередной целью для расширения рамок применения законодательства, совершенствования борьбы с терроризмом и для достижения широкого международного консенсуса в правовой области является ратификация Украиной Пекинской конвенции и Пекинского протокола 2010 года.

Список литературы

1. Авиационная безопасность [Текст]: учеб. пособие / М. Н. Орловский, А. А. Сердюков, С. Ш. Шаабдиев. – Х.: Нац. аэрокосм. ун-т им. Н. Е. Жуковского «Харьк. авиац. ин-т», 2016. – 208 с.

2. Ассамблея – 39-я сессия [Электронный ресурс]: рабочий документ / ИКАО. – Электронные дан. - Изд-во Монреаль, Канада, 2015. – 15 с.

3. Ассамблея – 37-я сессия [Электронный ресурс]: рабочий документ / ИКАО. – Электронные дан. - Изд-во Монреаль, Канада, 2009. – 23 с.
4. Ассамблея – 38-я сессия [Электронный ресурс]: рабочий документ / ИКАО. – Электронные дан. - Изд-во Монреаль, Канада, 2012. – 16 с.
5. Пекинские договоренности // Журнал ИКАО. - Т. 66, № 1, 2011.
6. Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства от 25.12.1991 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_405.
7. Сборник нормативных документов, регламентирующих деятельность в сфере авиационной безопасности. – М.: ООО «ИнфАвиа», 2003. – 421 с.
8. Закон Украины №545-IV от 20.02.2003 "О Государственной программе авиационной безопасности гражданской авиации" <http://zakon2.rada.gov.ua/>
9. Проект Закона Украины "О Государственной программе авиационной безопасности гражданской авиации" 2016 <http://zakon2.rada.gov.ua/>
10. 35-я Сессия Межгосвета по авиации и использованию воздушного пространства [Электронный ресурс]: рабочий документ / МАК. – IAC-35/IP02 22.10.2015.

Поступила в редакцию 13.12.2016

Аналіз міжнародної і української правових баз щодо забезпечення авіаційної безпеки

Проведено аналіз процедур забезпечення авіаційної безпеки на міжнародному рівні і актуальність цих проблем для України. Наведено огляд зміни пріоритетності методів, спрямованих на досягнення заданого рівня авіаційної безпеки. Дан аналіз відповідності українського законодавства міжнародним програмним документам щодо забезпечення безпеки польотів повітряних суден цивільної авіації. Запропоновано можливі шляхи вирішення виявлених проблем.

Ключові слова: авіаційна безпека, повітряний транспорт, цивільна авіація, ІКАО, конвенція, тероризм.

Analysis of International and Ukrainian Legal Background on Provision of Aviation Security

The procedure analysis of ensuring the aviation security in the international field and its relevance for Ukraine is performed. According to the performed review, the change of the priority of methods to achieve the required level of aviation security is proposed. Also, analysis shows how Ukrainian regulations comply with International policy documents which provide aviation security in civil aviation. Possible solutions of detected problems are recommended.

Keywords: aviation security, air transport, civil aviation, ICAO, Convention, terrorism.

Сведения об авторах:

Деркачевский Иван Васильевич – студент группы 160 М ОПС, Национальный аэрокосмический университет им. Н.Е. Жуковского «Харьковский авиационный институт», Украина.

Сердюков Александр Анатольевич – ст. преподаватель каф. 103 «Проектирования самолетов и вертолетов», Национальный аэрокосмический университет им. Н.Е. Жуковского «Харьковский авиационный институт», Украина.