

# Земные реформы небесной безопасности

28 июля и 15 августа 2018 года правительство РФ приняло постановления № 886 и № 943. Документы, по сути, завершили формирование системы регулирования транспортной безопасности в РФ. Однако от конфликта с международными нормами авиационной безопасности их авторам уйти так и не удалось.



**Сергей Ярышев**

генеральный директор  
АО «Шереметьево-Безопасность»



**Виктор Шестернин**

директор ООО «Кубанский учебно-методический Центр «Транспортная безопасность»

## ПАРАЛЛЕЛЬНЫМИ КУРСАМИ

Несмотря на прямое указание части 3 ст. 4 Федерального закона № 16 «О транспортной безопасности» о том, что авиационная безопасность (АБ) является частью транспортной безопасности (ТБ), фактически требования указанных институтов не соотнесены друг с другом, дублируются или даже приходят в противоречие.

### ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ НА ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ

... с принятием Федерального закона «О транспортной безопасности» в Российской Федерации началось формирование двух самостоятельных правовых институтов: обеспечения авиационной безопасности и обеспечения транспортной безопасности. Несмотря на прямое указание в законе на то, что авиационная безопасность является частью транспортной безопасности, фактически требования указанных институтов не соотнесены друг с другом и могут дублироваться или даже противоречить.

... размежевание институтов авиационной безопасности и транспортной безопасности на подзаконном уровне лишь усугубляется.

*Из научно-исследовательской работы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ «Проблемы ТБ, обусловленные правовыми коллизиями законодательства в области ТБ и законодательства в области ГА в части, касающейся выполнения международных обязательств РФ по обеспечению ГА от АНВ в соответствии с международными стандартами ИКАО»*

Earthly reforms of sky security /  
By Sergey Yaryshev, General Director of  
JSC «Sheremetyevo Security»  
Victor Shesternin, Director of Kuban  
Training and Methodological Center  
«Transport Security»

On July 28 and August 15, 2018, the Government of the Russian Federation adopted Decrees No. 886 and No. 943. Documents, in fact, completed the formation of a transport security regulatory system in the Russian Federation. However, the authors did not manage to get away from the conflict with international aviation security standards.



Отсутствие единого понятийно-категориального аппарата приводит к тому, что все усилия правовой регламентации приобретают «лоскутный», а не системный характер. Это, в свою очередь, нарушает принцип формальной определенности закона, предполагающий точность и ясность законодательных предписаний. В связи с этим необходимость гармонизации и согласования положений норм АБ и законодательства по ТБ (с обязательным учетом стандартов и рекомендуемой практики ИКАО), особенно на подзаконном уровне, не вызывает сомнений.

Кроме того, в ст. 37 Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция, 1944 г.) определено, что каждое договаривающееся государство обязуется сотрудничать в обеспечении

максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации.

Президент РФ в 2012 году подписал документ «Об основах государственной политики РФ в области авиационной деятельности на период до 2020 года», где в качестве одной из главных целей обозначена необходимость повышения уровня АБ и безопасности полетов с учетом требований стандартов ИКАО.

Тем не менее нынешние российские нормативные документы по ТБ не принимают во внимание конвенцию, стандарты и рекомендуемую практику ИКАО в области авиационной безопасности, ратифицированные РФ.

## ИГНОРИРОВАТЬ НЕЛЬЗЯ УЧЕСТЬ

Росавиация, как компетентный орган в области обеспечения ТБ, утверждает результаты оценки уязвимости, планы обеспечения ТБ ОТИ и ТС, осуществляет аттестацию сил обеспечения ТБ (или делегирует это право своим подведомственным организациям), аккредитует подразделения транспортной безопасности (ПТБ) и выполняет ряд других функций в соответствии с законодательством по ТБ.

В то же время Росавиация, в соответствии с пунктом 3 ст. 8 Воздушного кодекса РФ, выдает авиационным предприятиям (аэропортам, авиакомпаниям) документ, подтверждающий соответствие юридического лица, осуществляющего обеспечение



--- Не учитывает документы  
— Учитывает документы

## Терминология

Законодательство по ТБ		Законодательство по АБ
ТБ — состояние защищенности ОТИ и ТС от АНВ	=	АБ — состояние защищенности от АНВ
АНВ — противоправные действия (бездействия) в т.ч. теракт, угрожающие безопасности деятельности транспортного комплекса	≈	АНВ — противоправные действия (бездействия), угрожающие безопасности авиации
Государственное регулирование (категорирование, оценка уязвимости)	≠	Государственное регулирование (лицензирование, сертификация)
Уровни безопасности и порядок их объявления	≠	—
Требования по обеспечению ТБ	≠	Федеральные авиационные правила
План обеспечения ТБ	≈	Программа по АБ
Силы обеспечения ТБ:	≠	САБ, ведомственная охрана МТ, органы ВД:
• подразделения ТБ	≈	• САБ
Зона транспортной безопасности (ЗТБ):	=	Контролируемая зона:
• перевозочный сектор ЗТБ	≈	• охраняемая зона ограниченного доступа
• технический сектор ЗТБ	≠	• —
Внутренние распорядительные документы	≠	Документация по АБ
Требования к пропускному режиму	≠	Требования к пропускному режиму
Аккредитация подразделений ТБ	=	Сертификация в гражданской авиации по АБ
Подготовка и аттестация сил ТБ	=	Обучение сотрудников САБ
Досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр	≠	Предполетный и послеполетный досмотр
<i>И другие</i>		

АБ (ранее — сертификация). В исполнении данной процедуры должностные лица Росавиации руководствуются не только ФАП-142, но и старыми нормативными документами по АБ, совершенно не учитывая при этом законодательство по ТБ, прежде всего положение части 3 ст. 4 16-ФЗ.

Согласно регламенту данной процедуры, от СТИ требуют предоставления программы авиационной безопасности как отдельного документа. При этом части 9 и 10 ст. 9 16-ФЗ четко указывают, что планы обеспечения ТБ являются программой по АБ как для аэропортов, так и для авиапредприятий.

Сейчас должностные лица руководствуются:

- при оценке состояния пропускного и внутри-объектового режимов приказом ФАС № 22 — 1998 г.;
- в части охраны — постановлением правительства № 42 — 2011 г. и приказом ДВТ Минтранса № 115 — 1993 г.;
- в части подготовки специалистов по АБ — приказом ФАС № 310 — 1998 г.;
- в части реагирования на АНВ — постановлением правительства № 897 — 1994 г.

При этом совершенно не принимается во внимание положение части 4 ст. 83 Воздушного кодекса о том, что требования АБ и порядок их выполнения устанавливаются исключительно ФАП-142.

Все вышеупомянутые нормативные документы по АБ (за исключением ФАП-142) с юридической точки зрения должны быть признаны ничтожными, поскольку они не соответствуют действующему законодательству как по ТБ, так и по АБ.

## ВОПРОС ПОДГОТОВКИ КАДРОВ

СТИ и перевозчики в сфере воздушного транспорта также продолжают жить в условиях двух параллельных систем подготовки кадров.

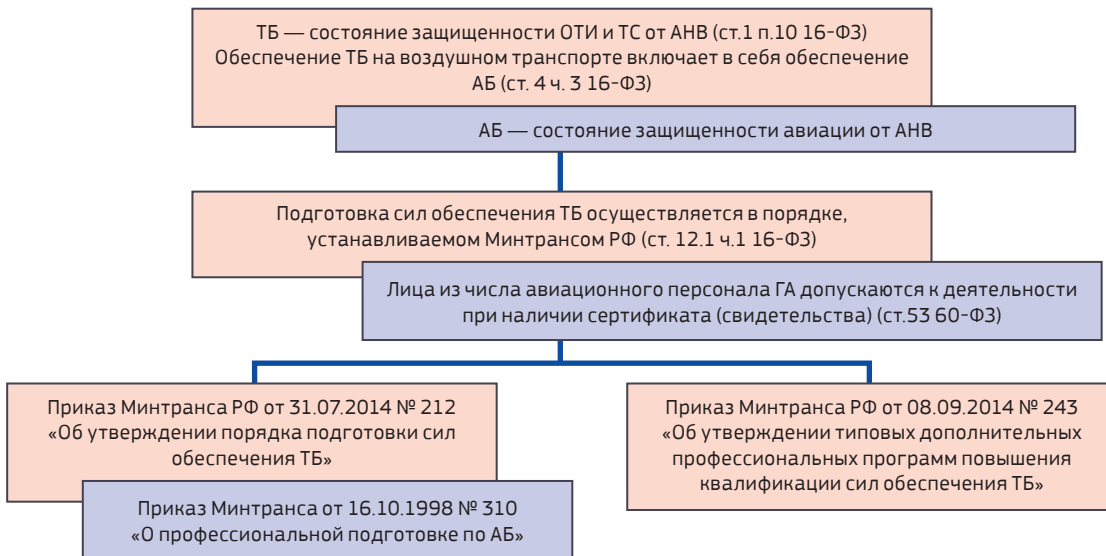
В соответствии со ст. 12.1. 16-ФЗ, силы обеспечения ТБ (весь персонал, выполняющий работу в сфере обеспечения ТБ) в обязательном порядке должны пройти подготовку и аттестацию. Аналогичные требования по аттестации и подготовке персонала по АБ содержит законодательство по АБ — ст. 8 60-ФЗ «Воздушный кодекс РФ» и приказ ФАС России от 16.10.1998 г. № 310 «О профессиональной подготовке по АБ авиационного персонала, учащихся учебных заведений, работников ГА РФ».

Однако содержание этих требований и, соответственно, программы обучения значительно разнятся. При этом профильные федеральные органы исполнительной власти в своей практической деятельности по контролю (надзору) и оказанию государственных услуг в сферах ТБ и АБ продолжают рассматривать эти вопросы раздельно, требуя от СТИ и перевозчиков обучать персонал как по программам ТБ, так и по программам АБ.

## НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ

16 января 2017 года на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов размещен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О транспортной безопасности».

## Система подготовки кадров в области Т(А)Б (две параллельные системы)



Публичное обсуждение текста проекта состоялось, но его рассмотрение в профильных комитетах Госдумы было отложено. Сегодня статус проекта неясен. Впрочем, принципиальные вопросы, касающиеся приведения законодательства по ТБ и АБ к единому знаменателю, в проект не вошли.

Однако это не отменяет необходимости гармонизации законодательства по ТБ и АБ, о чем уже говорилось выше. Следует особо выделить следующие «горячие» вопросы.

**В 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и 60-ФЗ «Воздушный кодекс РФ» необходимо внести ряд принципиальных поправок, обеспечивающих единство нормативного регулирования сферы противодействия АНВ на воздушном транспорте. В этих законах должен быть указан один документ, регламентирующий нормы, правила, процедуры по транспортной (авиационной) безопасности (Т(А)Б) и порядок их исполнения.**

#### В 60-ФЗ следует:

- заменить термин «авиационная безопасность» на «транспортная (авиационная) безопасность»;
- статьи 83, 84 и 85 привести в полное соответствие с положениями 16-ФЗ (с учетом указанных выше изменений в сам 16-ФЗ), исключив двойную терминологию, обеспечив единство элементов Т(А)Б и их составляющих (включая досмотр);
- в ст.52 и 54 внести формулировки, исключающие двойную систему подготовки и аттестации кадров по Т(А)Б, допуска их к работе. В этих целях необходимы ссылки на 16-ФЗ.

#### В 16-ФЗ необходимо:

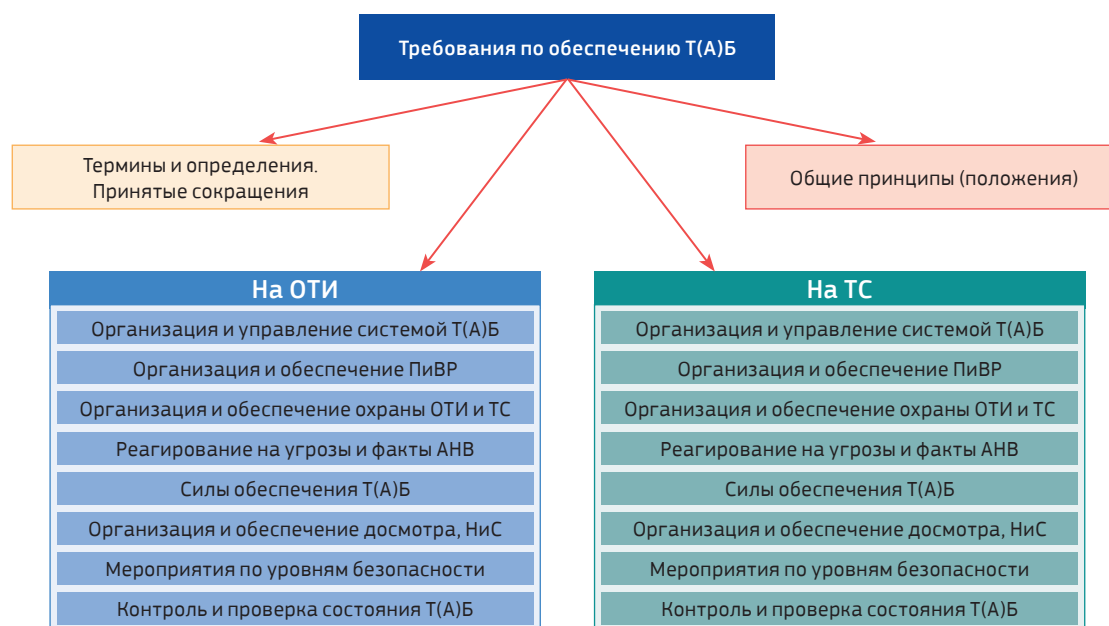
- обозначить все элементы системы обеспечения ТБ, а не только досмотр (пропускной и внутриобъектовый режимы, досмотр, наблюдение и собеседование, охрана, управление техническими средствами, реагирование на АНВ, информирование о фактах и признаках АНВ);

- придать САБам статус ПТБ;
- указать, что планом обеспечения ТБ ОТИ или ТС является программа обеспечения АБ, а не наоборот.

**2** Вместо Федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности к аэропортам» (приказ Минтранса РФ от 2005 г. № 142) и постановления правительства РФ № 886 «Требования по обеспечению транспортной безопасности ... для различных категорий ОТИ и ТС воздушного транспорта» необходимо принять единый документ под названием «Федеральные авиационные правила «Требования транспортной (авиационной) безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий ОТИ и ТС воздушного транспорта».

Структура данного документа должна в целом соответствовать структуре, используемой в стандартах и рекомендуемой практике ИКАО (Приложение 17 и Doc. 8973), и ныне действующим ФАП, основанным на функциональном принципе:

- а) управление системой безопасности;
- б) силы обеспечения ТБ (АБ);
- в) организационные функции (включая зонирование аэропорта или ВС, выделение специальных помещений, разработку внутренних организационно-распорядительных документов и т. д.);
- г) обеспечение пропускного и внутриобъектового режима;



- д) досмотровые мероприятия, в том числе с использованием технических средств досмотра;
- е) наблюдение и собеседование (профайлинг), в том числе с использованием технических средств;
- ж) охрана ОТИ или ТС;
- з) реагирование на подготовку и совершение АНВ (действия при чрезвычайных ситуациях);
- и) проверка и оценка состояния системы безопасности.

Именно такая структура документа будет четко отвечать на вопрос — из каких элементов состоит система обеспечения ТБ (читай АБ) на ОТИ и ТС. Внутри каждого из элементов системы следует прописать дополнительные меры по категориям и уровням безопасности. При этом документ должен начинаться с четко установленных терминов и определений (и их соотношения), что позволит обеспечить его единое понимание и применение.

**3** Положения 60-ФЗ о подготовке и аттестации авиационного персонала, осуществляющего деятельность по обеспечению транспортной (авиационной) безопасности, не требуют коренных изменений. Здесь достаточно указать ссылку, что такая подготовка и аттестация осуществляются в соответствии с положениями 16-ФЗ.

Что касается профессиональной подготовки по АБ, то вышеупомянутый приказ ФАС № 310-1998 г. необходимо заменить на нормативный документ, который бы увязывал положения приказов Минтранса РФ от 31 июля 2014 года № 212

«Об утверждении Порядка подготовки сил обеспечения ТБ» и от 8 сентября 2014 года № 243 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил ОТБ» с особенностями обучения авиационного персонала, связанного с обеспечением АБ.

При реализации данных предложений вопрос двойного подхода в деятельности уполномоченных должностных лиц федеральных органов исполнительной власти отпадет.

**4** Необходимо срочно провести ревизию нормативных правовых актов по АБ. Требования документов, которые в настоящее время не соответствуют ни положениям 60-ФЗ «Воздушный кодекс РФ», ни 16-ФЗ «О транспортной безопасности», ни нынешней структуре и полномочиям федеральных органов исполнительной власти, следует переработать. В их числе:

- Постановление Правительства РФ от 30 июля 1994 года № 897 «О федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства»;
- Приказ Минтранса РФ от 17 октября 1994 года № 76 «Типовое положение о службе авиационной безопасности аэропорта»;
- Приказ ФАС России от 20 января 1998 года № 22 «Положение о пропускном и внутриобъектовом режиме в предприятиях, учреждениях и организациях гражданской авиации»;
- Приказ ДВТ МТ РФ от 26 марта 1993 года № ДВ-115 «О введении в действие «Наставления по охране воздушных судов и объектов гражданской авиации (НОВСО ГА-93 г.)»;
- Приказ ФАС России от 29 июля 1998 года № 238 «О совершенствовании работы по производству досмотра гражданских воздушных судов»;
- Приказ Минтранса РФ от 25 июля 2007 года № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров» и ряд других.