

# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ АВИАЦИИ И ОБЪЕКТОВ АВИАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

---

---

Гражданская авиация постоянно развивается, в связи с этим постоянно требуется совершенствование норм административного права, определяющих режим эксплуатации воздушного транспорта. С развитием воздушного транспорта объективно повышаются требования к безопасности гражданской авиации, в этой связи система административно-правовых норм, реализация которых обеспечивает авиационную безопасность, требует своего анализа.

Административно-правовое регулирование в сфере обеспечения авиационной безопасности является эффективным средством обеспечения воздушного правопорядка.

Проблемы обеспечения предотвращения попыток незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, исторически возникли едва ли не вместе с самой гражданской авиацией. В последние

десятилетия XX в., число попыток угона гражданских судов возрастало с каждым годом, заставляя постоянно совершенствовать как техническую, так и правовую сторону проведения такого сложного процессуального мероприятия — как предполетный досмотр пассажиров воздушных судов, членов экипажей воздушных судов, ручной клади и багажа, а также лиц из числа специалистов гражданской авиации, имеющих доступ к воздушному судну.

Следует отметить, что особую актуальность проблеме авиационной безопасности добавили события 11 сентября 2001 г., после которых во всем мире стали предприниматься беспрецедентные меры обеспечения авиационной безопасности. В Российской Федерации Министерство внутренних дел РФ совместно с министерством транспорта в настоящий момент также разрабатывается и внедряется в повседневную деятельность

авиапредприятий целый ряд мер, направленных на повышение уровня авиационной безопасности.

Вообще, в целях обеспечения безопасности пассажиров и членов экипажа воздушного судна, обязательному предполетному досмотру, а также послеполетному досмотру, подлежат: воздушное судно, его бортовые запасы, члены экипажа, лица из числа авиационного персонала гражданской авиации, пассажиры, багаж, в том числе вещи, находящиеся при пассажирах, а также грузы и почта. Досмотр проводится в аэропорту или на воздушном судне уполномоченными лицами службы авиационной безопасности с участием сотрудников органов внутренних дел.

Нужно отметить, что проведение предполетного досмотра, а также послеполетного досмотра в случае его проведения, не исключает возможность проведения досмотра при осуществлении оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и иной деятельности уполномоченными на то лицами в порядке, установленном законодательством РФ.

При выполнении международных полетов воздушных судов, предполетный (послеполетный) досмотр, проводится после осуществления пограничного и таможенного контроля, а в случаях, установленных международными договорами РФ и федеральными законами, и иных видов контроля.

При отказе пассажира воздушного судна от предполетного досмотра, договор воздушной перевозки пассажира считается расторгнутым и пассажир на борт воздушного судна не допускается.

Правила проведения предполетного и послеполетного досмотров разработаны на основании Федерального закона от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ «Воздушный кодекс Российской Федерации», и рекомендуемой практики Международной организации гражданской авиации.

Таким образом, правила проведения предполетного и послеполетного досмотров устанавливаются федеральным органом исполнительной власти уполномоченным в области транспорта, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти уполномоченным в области внутренних дел (ст. 85 Воздушного кодекса РФ). Говоря о досмотре, как о мере обеспечения транспортной безопасности, необходимо сказать, что досмотр не является одномоментным актом. Досмотр — это достаточно сложное процессуальное мероприятие, которое существенно ограничивает права граждан — пассажиров, в связи с чем интересно рассмотреть мнения по этому вопросу ученых-административистов.

Как отмечает А.В. Мягков, «досмотр — это принудительные поисковые, проверочные действия, носящие государственно-властный характер, совершаемые уполномоченными на то лицами в отношении определенных законодательством объектов, проводимые без наруше-

ния их конструктивной целостности в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения, а также недопущения нарушения административно — и уголовно-правовых норм»<sup>1</sup>.

А.П. Лончаков считает, что досмотр в самых общих чертах можно определить как «меру административного принуждения, используемую в процессе правоохранительной деятельности и состоящую в принудительном обследовании тела человека, его одежды или вещей с целью выявления фактов совершения правонарушения. При этом досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов — мера административного предупреждения. Она носит четко выраженный превентивный характер и применяется при отсутствии правонарушения»<sup>2</sup>.

По мнению А.В. Серегина, досмотр ручной клади, багажа, а в виде исключения личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов, «применяется в целях обеспечения безопасности полетов, охраны жизни и здоровья пассажиров и членов экипажей воздушных судов. Решение о производстве личного досмотра принимается только при наличии достаточных оснований подозревать пассажиров в намерении незаконно провести взрывчатые вещества, оружие боеприпасы, отравляющие, легковоспламеняющиеся, радиоактивные вещества и другие опасные грузы и предметы»<sup>3</sup>.

Режим досмотра пассажиров определен в ст. 85 Воздушного кодекса РФ. Процессуально режим личного досмотра, досмотра вещей находящихся при физическом лице, детально определен в ст. 27.7 КоАП России.

Важное значение авиационной безопасности придается в международном праве. По вопросам, связанным с авиационной безопасностью, принят целый ряд нормативных правовых актов: Конвенция о международной гражданской авиации (Чикаго, 7 декабря 1944 г.)<sup>4</sup>, Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971)<sup>5</sup>, Меморандум о понимании между правительствами СССР и правительством США о сотрудни-

<sup>1</sup> См.: Мягков А.В. Досмотр как мера административного принуждения, применяемая милицией: дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2004. — С. 37.

<sup>2</sup> См.: Лончаков А.П. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. — Хабаровск, 1999. — С. 24.

<sup>3</sup> См.: Серегин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. — М., 1974. — С. 18.

<sup>4</sup> См.: Международное воздушное право. Кн. 1. — М., 1980.

<sup>5</sup> См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР и иностранными государствами. — М., 1975.

честве в области безопасности гражданской авиации (Москва, 30 июля 1991 г.)<sup>6</sup>, Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 24 февраля 1988 г.)<sup>7</sup>, Соглашение государств СНГ от 26 мая 1995 г. «О сотрудничестве по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства»<sup>8</sup>.

Интересен для понимания проблемы очередной рейтинг безопасности крупнейших авиакомпаний по версии немецкой компании JACDEC (публикуются с 1973 г.). При составлении рейтинга эксперты оценивали количество авиакатастроф, общий пассажиропоток и продолжительность работы компании на рынке. Исследованием было охвачено свыше 50 крупнейших авиакомпаний мира. Самыми безопасными признаны четыре авиаперевозчика: австралийская Qantas Airways, основанная в 1922 г., и финская Finnair — в 1923 г., а также Cathay Pacific (1946) и All Nippon Airways (1953). За последние 34 г. у них не было ни одной авиакатастрофы.

В число других авиаперевозчиков, которые получили самый высокий индекс надежности, попали немецкая компания Air Berlin, британская Virgin Atlantic Airways, ирландская компания-дискаунтер Ryanair, молодые арабские авиакомпании Emirates и Qatar Airways. Из американских авиакомпаний лишь одна получила высокую оценку, однако в США очень высокий уровень безопасности полетов: на одного погибшего пассажира, по данным ИКАО (Международная организация гражданской авиации), там приходится 2,5 млн вылетов самолетов, в Европе эта цифра значительно ниже.

Есть и другие цифры: в США на каждый миллион пассажиров гибнет 0,09 человек. В мировой гражданской авиации этот показатель составляет 0,486 человек, а в России — 0,777<sup>9</sup>. Как отмечается в научной литературе, США выделяют значительные средства для обеспечения транспортной безопасности. В 2005 г. бюджет США на цели обеспечения транспортной безопасности предусматривал выделение 4,812 млрд долларов, в том числе на авиационную безопасность — около 4,5 млрд долларов<sup>10</sup>.

Следует отметить, что после событий 11 сентября 2001 г. конгресс США принял закон «Об авиационной безопасности», который вводит новые, более жесткие нормы безопасности для всех сотрудников служб авиационной безопасности.

Согласно закону США «Об авиационной безопасности», пилотам предоставлено право носить оружие во время полетов, закон предусматривает обязательное укрепление дверей пилотских кабин, допускается присутствие вооруженных агентов на всех рейсах американских авиакомпаний.

Закон США «Об авиационной безопасности» предполагает государственный контроль за подготовкой сотрудников служб безопасности аэропортов контроль за деятельностью этих служб. Он оставляет за Президентом США право решать, в каком случае необходимо использовать государственных служащих (полицию), в каком — частные структуры.

Говоря об отечественном опыте обеспечения авиационной безопасности, необходимо отметить, что по данным международных экспертов в области гражданской авиации, единственной российской авиакомпанией, попавшей в рейтинг безопасности по версии JACDEC, стал «Аэрофлот». Эксперты поместили эту российскую компанию на 41-е место. С 1992 г. с самолетами «Аэрофлота» произошло 10 катастроф, однако последние 5 лет лайнеры этой компании летали без происшествий.

Высокий уровень авиационной безопасности в ведущих зарубежных государствах обусловлен тем, что на правительственном уровне большое значение придается подготовке кадров для гражданской авиации. Подготовка высококвалифицированных пилотов, а также сотрудников полиции, которые несут службу на объектах гражданской авиации, является важной составной частью в механизме обеспечения авиационной безопасности. Следует сказать, что Российская Федерация, в недавнем прошлом имевшая одну из ведущих школ в мире по подготовке пилотов для гражданской авиации, за последние годы существенно утратила свои позиции.

Согласно имеющимся данным, в России численность пилотов с 1996 г. упала на 57%, а средний возраст вырос с 40 лет в 1996 г., до 44 в 2005-м г. Доля молодых специалистов (пилотов) в общей численности всего 7%, а пилотов старше 50 лет — 24%. В год учебные заведения выпускают 200 пилотов, а требуется 800. Дефицит пилотов возникнет уже в текущем году, а к началу 2015 г. по прогнозам он составит около 8000 человек. Для устранения негативных тенденций в подготовке кадров для гражданской авиации, необходимы принципиально новые решения в планировании развития гражданской авиации и обеспечении авиационной безопасности.

<sup>6</sup> См.: Международное публичное право. — М., 1996.

<sup>7</sup> См.: Действующее международное право. — М., Т. 3. — 1997.

<sup>8</sup> См.: Бюллетень международных договоров. — 2006. — № 5.

<sup>9</sup> См.: Мертвая петля. Авиакатастрофы ставят под сомнение безопасность российской авиации // Российская газета. — 2006. — 1 декабря.

<sup>10</sup> См.: Рагозин В.Ю. О мерах законодательного обеспечения безопасности на объектах транспортного комплекса, принимаемых Министерством транспорта Российской Федерации // Вестник МВД России. — 2005. — № 4. — С. 7.

В ближайшие годы необходимо провести большую работу, связанную с разработкой национальной программы обеспечения авиационной безопасности, приведения законодательства в соответствие со стандартами ИКАО и другими международными конвенциями, касающимися авиационной безопасности. В частности, как считают многие эксперты, уже сейчас назрела необходимость принятия закона «О защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» или закона «Об авиационной безопасности».

Такие предложения, несомненно, заслуживают поддержки, особенно принятие закона «Об авиационной безопасности». В законе целесообразно закрепить стандарты авиационной безопасности, определить и раскрыть средства обеспечения авиационной безопасности, а также определить статус субъектов обеспечения авиационной безопасности и др. С принятием этого закона, в КоАП РФ целесообразно предусмотреть меры административной ответственности за нарушение требований (стандартов) обеспечения авиационной безопасности.

Существующая система авиационной безопасности в Российской Федерации нуждается в усилении внимания государственных органов, совершенствовании организации и структуры управления гражданской авиацией, в материально-техническом обеспечении взаимодействия с государственными службами. Необходимо принятие на законодательном уровне решений об укреплении всеобъемлющего противостояния воздушному терроризму.

В целях совершенствования административно-правового механизма обеспечения авиационной безопасности, а также пресечения административных правонарушений, посягающих на правила авиационной безопасности, необходимо наделить командира воздушного судна юрисдикционными полномочиями. В частности, командиру воздушного судна было бы целесообразно предоставить право составлять протоколы об административных правонарушениях, если они совершены на борту воздушного судна и представляют собой реальную угрозу безопасности пассажиров. Для этого необходимо внести дополнения в ст. 28.3 КоАП России.

В целях обеспечения порядка и безопасности на борту воздушного судна, следовало бы дополнить Главу 11 КоАП РФ статьей, предусматривающей ответственность за хулиганские действия, которые совершаются во время полета. Меры административной ответственности должны быть также предусмотрены за попытки проникновения в кабину пилотов, а также за неподчинение законным требованиям, исходящим от экипажа воздушного судна. Необходимо формировать механизм реализации Федерального закона от 9 февраля 2006 г. «О транспортной

безопасности»<sup>11</sup>, обеспечить выполнение его предписаний административно-правовыми санкциями, также внеся изменения и дополнения в КоАП РФ.

Одними из основных недостатков российского авиационного транспорта являются низкий технический уровень и неудовлетворительное состояние его производственной базы. Снижение объемов реконструкции и строительства инфраструктурных объектов, а также темпов пополнения и обновления парков подвижных средств транспорта, другой транспортной техники привело в последние годы к существенному ухудшению их технического состояния (возрастной структуры, увеличения износа и т.д.) и работоспособности.

К концу 2006 г. износ основных производственных фондов составлял на воздушном транспорте — 65%.

Состояние многих технических средств авиационного транспорта подошло к критическому уровню. Значительная часть их эксплуатируется за пределами нормативного срока службы, другая, также значительная, часть приближается к этому сроку. Как следствие, существенно ухудшаются показатели безопасности и экономической эффективности работы авиационного транспорта, растут ресурсоемкость перевозок и транспортные издержки народного хозяйства. Рост себестоимости перевозок, в свою очередь, обуславливает повышение транспортных тарифов.

Из-за нехватки и неудовлетворительного состояния авиационного транспорта закрыты многие воздушные линии, что вызывает неполное удовлетворение спроса населения на перевозки.

В связи с ростом транспортных тарифов за последние годы возникли определенные ограничения транспортно-экономических связей. Перевозки на дальние расстояния многих видов продукции стали невыгодными, снизилась конкурентоспособность отечественной продукции не только на внешнем, но и на внутреннем рынке. Ослабление связей между регионами Федерации подрывает ее единство, снижает экономическую безопасность страны.

Подвижность населения во внегородском сообщении за 1999-2013 гг. уменьшилась почти на 30%, в основном за счет сокращения поездок для отдыха и туризма. Для значительной части населения поездки на большие расстояния воздушным транспортом стали практически недоступными, что вызывает дополнительную социальную напряженность в обществе.

Несмотря на многократное повышение тарифов на перевозки пассажиров и грузов воздушным транспортом финансовое положение многих авиапредприятий не нормализовано. Влияние этих причин сказывается независимо от того, в какой форме собственности находятся пред-

<sup>11</sup> См.: СЗ РФ. — 2007. — № 7. — Ст. 837.

приятия транспорта. Магистральный железнодорожный транспорт, отнесенный к отраслям естественных монополий и находящийся в государственной собственности, также функционирует с низкой рентабельностью и не обеспечивает даже простого воспроизводства отрасли.

Общий инвестиционный кризис и неудовлетворительное финансовое положение авиационных предприятий не позволяют направлять собственные средства и банковские кредиты на обновление транспортных средств и объектов инфраструктуры, что в свою очередь приводит к дальнейшему обострению финансового положения.

Из-за недостаточного финансирования, разработанные в последние годы федеральные целевые программы развития транспорта практически не выполняются или выполняются с большим отставанием. По этой же причине свертываются фундаментальные и прикладные научные исследования, конструкторские и проектные

работы по проблемам развития, совершенствования и функционирования авиационного транспорта, распадаются сложившиеся научные и проектные коллективы, утрачиваются завоеванные в технической области позиции. Назревает опасность не только консервации, но и углубления отставания отечественного авиационного транспорта от мирового уровня.

Для исправления положения необходимо проведение эффективной и целенаправленной государственной транспортной политики.

В частности в настоящее время назрела необходимость в разработке и принятии *Концепции развития гражданской авиации и обеспечения авиационной безопасности в Российской Федерации*. Данная концепция должна учитывать зарубежный опыт обеспечения авиационной безопасности, а также международно-правовые стандарты, действующие в данной сфере на международных авиалиниях.

### Библиографический список:

1. Алехин А.П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте. — М., 1967.
2. Бабанцев Н.Ф. Советское право в деятельности гражданской авиации. — Л., 1988.
3. Бельский К.С. Полицейское право / под ред. А.В. Куракина. — М., 2004.
4. Игошкина А.С., Мотин В.В. Антитеррористическая защищенность метрополитена как объект криминологического изучения. — Домодедово, 2013.
5. Костеников М.В. Административно-правовая охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на объектах гражданской авиации: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1995.
6. Красников Д.С. Административная ответственность в гражданской авиации // Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности. — М., 1965.
7. Куракин А.В. Административное право: проблемы теории и практики. — М., 2013.
8. Ляхов А.Г. Преступления против безопасности международной гражданской авиации и советское уголовное законодательство // Советское государство и право. — 1989. — № 7.
9. Мотин Организационно-правовые основы пассажирских авиаперевозок. — Домодедово, 2011.
10. Сухаркова А.И. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел на транспорте. — Минск, 1989.

### References (transliteration):

1. Alehin A.P. Administrativnaya otvetstvennost' za pravonarusheniya na transporte. — M., 1967.
2. Babancev N.F. Sovetskoe pravo v deyatelnosti grazhdanskoi aviatsii. — L., 1988.
3. Bel'skii K.S. Politskoe pravo / pod red. A.V. Kurakina. — M., 2004.
4. Igoshkina A.S., Motin V.V. Antiterroristicheskaya zashishennost' metropolitena kak ob'ekt kriminologicheskogo izucheniya. — Domodedovo, 2013.
5. Kostennikov M.V. Administrativno-pravovaya ohrana obshestvennogo poryadka i obespechenie obshestvennoi bezopasnosti na ob'ekтах grazhdanskoi aviatsii: dis. kand. yurid. nauk. — M., 1995.
6. Krasnikov D.S. Administrativnaya otvetstvennost' v grazhdanskoi aviatsii // Problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti. — M., 1965.
7. Kurakin A.V. Administrativnoe pravo: problemy teorii i praktiki. — M., 2013.
8. Lyahov A.G. Prestupleniya protiv bezopasnosti mezhduнародnoi grazhdanskoi aviatsii i sovetskoe ugodovnoe zakonodatel'stvo // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1989. — № 7.
9. Motin Organizatsionno-pravovye osnovy passazhirskih aviaperevozok. — Domodedovo, 2011.
10. Suharkova A.I. Administrativno-yurisdiktsionnaya deyatelnost' organov vnutrennih del na transporte. — Minsk, 1989.