



Принципы инновационного развития систем контроля и надзора за обеспечением авиационной безопасности на разных уровнях с учетом риск-ориентированных моделей

В.Б. Черток

*заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере транспорта;
г. Москва*

Основные принципы инновационного развития систем контроля и надзора за обеспечением авиационной безопасности на глобальном, региональном, национальном и объектовом уровнях основываются на резолюциях ассамблей Международной организации гражданской авиации (ИКАО), конференций ИКАО высокого уровня по авиационной безопасности, результатах работы Группы экспертов ИКАО по авиационной безопасности, региональных инициативах и национальном законодательстве государств.

На глобальном уровне система контроля обеспечения авиационной безопасности осуществляется в рамках стандартов и рекомендуемой практики ИКАО, в которую входит 191 государство.

Важнейшее место в глобальной системе контроля эффективности государственного надзора за обеспечением авиационной безопасности занимает система проверок ИКАО всех государств-членов в рамках Универсальной программы проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ). В 2015 г. программа дополнена механизмом непрерывного мониторинга авиационной безопасности. Она учитывает лучший международный опыт надзора за обеспечением авиационной безопасности и удовлетворяет требованиям к проведению проверки авиационной безопасности в государствах.

Реализация механизма непрерывного мониторинга способствует процессу повышения безопасности и гармонизации национальных законодательных систем в области авиационной безопасности на основе стандартов и рекомендуемой практики ИКАО. Непрерывный мониторинг позволяет контролировать соблюдение требований безопасности в межпроверочный период; именно для него, как правило, характерно фактическое снижение уровня безопасности.

В октябре 2014 г. в штаб-квартире ИКАО (Монреаль, Канада) состоялся первый международный симпозиум ИКАО по инновациям в области авиационной безопасности. В нем приняли участие представители 67 государств. В рамках симпозиума Министерством транспорта Российской Федерации была организована выставочная экспозиция, на которой демонстрировались новые достижения, в том числе в области надзора за авиационной безопасностью в Российской Федерации. Симпозиум придал новый импульс проводимой работе посредством целого ряда предложений по реализации инновационных решений, направленных на повышение уровня авиационной безопасности.

На пленарном заседании симпозиума от Российской Федерации был сделан доклад «Инновации в области обмена информацией и наилучшей практикой государственного надзора за обеспечением авиационной безопасности в целях усиления эффективности и развития международного сотрудничества».

Важным инновационным элементом процесса оперативного контроля в глобальной системе авиационной безопасности является совершенствование процедур информационного обмена в сети координационных центров ИКАО по авиационной безопасности на основе передовых коммуникационных технологий, обеспечивающих надлежащую защиту информации. Всего в мире насчитывается 142 координационных центра ИКАО. Один из них функционирует в Москве на базе Главного автоматизированного центра контроля и надзора на транспорте Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор).

Российская Федерация всецело поддерживает действия ИКАО по усилению роли координационных центров государств как неотъемлемых элементов построения непрерывной глобальной системы обеспечения авиационной безопасности, функционирующей в рамках единого защищенного информационного пространства.

В соответствии с резолюцией 38-й Ассамблеи ИКАО и электронным бюллетенем ИКАО от 11.06.2015 г., государства должны использо-

вать координационные центры для обмена критически важной информацией до, в ходе и после события, связанного с проблемами авиационной безопасности, для рассылки и получения информации, касающейся непосредственно угроз или запросов получения информации. Новая система сообщений позволяет осуществлять безопасный и быстрый обмен информацией, и при этом с большим контролем над доступом к важной информации.

Россия активно участвует в работе Группы экспертов ИКАО по авиационной безопасности. Одним из ее членов от Российской Федерации в течение последних 10 лет является заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере транспорта Владимир Борисович Черток. Из 191 государства-члена ИКАО в состав Группы экспертов входят представители 17 государств.

Полномочия данной группы экспертов распространяются на разработку стратегической цели, стандартов и рекомендуемой практики, процедур и инструктивного материала в сфере обеспечения авиационной безопасности; определение новых и возникающих угроз для гражданской авиации и предоставление соответствующих рекомендаций для принятия государствами превентивных мер безопасности, включая повышение эффективности международных стандартов по контролю и надзору в системе управления авиационной безопасностью.

В ходе состоявшегося в апреле 2015 года 26-го совещания Группы экспертов ИКАО по авиационной безопасности Российская Федерация представила четыре рабочих документа, касающихся:

- комплексной системы оценки риска и угроз,
- внедрения нового механизма непрерывного мониторинга в рамках Универсальной программы ИКАО по проведению проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности,
- проблемы дистанционно управляемых летательных аппаратов (совместно с рядом государств),
- инновационных технических и технологических решений в области авиационной безопасности.

Инновационные решения имеют большое значение для повышения уровня авиационной безопасности. Они формируют устойчивую к новым угрозам систему безопасности через разработку и применение новейших концепций, подходов и технологий.

На региональном уровне в условиях возрастающих на международном уровне угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации особое значение для Рос-

сийской Федерации приобретает сотрудничество государств Европейского и Североатлантического региона по координации усилий в области совершенствования технологий и процедур обеспечения авиационной безопасности, исключающих появление уязвимостей в общей системе безопасности. Примером такого регионального сотрудничества государств является проведение в Москве в 2011 г. Региональной конференции по авиационной безопасности – одной из шести конференций ИКАО в каждом из регионов мира.

Кроме того, в рамках регионального сотрудничества силами Группы по авиационной безопасности Европейского и Североатлантического регионов ИКАО проводится работа по оказанию экспертной помощи государствам регионов в реализации механизма непрерывного мониторинга (контроля) по Универсальной программе проверок ИКАО по авиационной безопасности.

В 4-межгодовом заседании *ENAVSEC* 1–3 июня 2015 г. приняли участие 78 представителей государств и 10 международных организаций, представивших для рассмотрения 39 документов, из них: 20 рабочих документов, 10 информационных и 9 презентаций. Российская Федерация представила 2 рабочих документа:

- об ограничении транспарентности информации по авиационной безопасности в части контроля ее безопасности государствами,
- о необходимости обсуждения гармонизации законодательства государств (в части эквивалентности мер контроля и надзора государств) на специальной региональной конференции высокого уровня по авиационной безопасности.

Сопредседатель данной группы от Российской Федерации В.Б. Черток, избранный председателем заседания, осуществляет координацию усилий 56 государств Европейского и Североатлантического регионов по повышению уровня региональной безопасности и активизации сотрудничества в области авиационной безопасности – в первую очередь за счет активного сотрудничества государственных органов надзора за безопасностью в авиации.

В сфере обеспечения авиационной безопасности в Европейском и Североатлантическом регионах ИКАО Российская Федерация занимает ведущее положение. Поэтому на Конференции ИКАО высокого уровня, состоявшейся в сентябре 2012 г. в Монреале, представителю Российской Федерации было поручено сделать от имени 56 государств региона доклад о состоянии авиационной безопасности в регионе.

Важно отметить, что инновации в региональном сотрудничестве не должны ставить под сомне-



ние вопросы государственного суверенитета и выполнения положений двух сторонних соглашений государств о воздушном сообщении, а также возможность признания эквивалентности мер, принятых государствами в области обеспечения авиационной безопасности и упрощения формальностей, разработанных на основе стандартов ИКАО. Такой подход позволит государствам скоординировать усилия с целью защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и исключить возможность возникновения таких проблем, как несоответствие регламентов Еврокомиссии по валидации (контролю и одобрению) мер обеспечения авиационной безопасности при перевозке грузов и почты из третьих стран (АССЗ) законодательству многих государств – членов ИКАО, в том числе Российской Федерации.

На национальном уровне первостепенное значение имеет повышение эффективности государственного надзора за обеспечением авиационной безопасности.

Переход к механизму непрерывного мониторинга в рамках Универсальной программы проведения проверок ИКАО в сфере обеспечения авиационной безопасности позволяет более широко осуществлять оперативное взаимодействие между ИКАО и Российской Федерацией. Появляется возможность незамедлительно и адекватно реагировать на все возникающие изменения в сфере обеспечения авиационной безопасности с учетом оценки угроз и рисков, в том числе в регулировании надзорной деятельности, постоянно отслеживать изменения в национальном законодательстве, повышении уровня соответствия стандартам ИКАО в сфере обеспечения авиационной безопасности на основе подготовленных ИКАО рекомендаций.

В 2011 г. Российская Федерация успешно провела плановую проверку ИКАО в сфере обеспечения авиационной безопасности, в 2012 г. также успешно у нас провел проверку Контртеррористический комитет ООН. В отчете Комиссии ИКАО отмечено, что «... Российская Федерация продемонстрировала способность гарантировать на национальном уровне высокоэффективный надзор за обеспечением авиационной безопасности посредством внедрения системы государственного надзора за авиационной безопасностью».

Главной задачей инновационного развития национальной системы обеспечения авиационной безопасности, как составной части системы транспортной безопасности, является создание эффективной государственной системы управления авиационной безопасностью с учетом оценки рисков. Использование риск-ориентированных моделей позволяет

существенно снизить затраты бюджета и предприятий при сохранении уровня безопасности.

В Российской Федерации наряду с «Программой авиационной безопасности гражданской авиации» успешно реализуется «Комплексная программа обеспечения безопасности населения на транспорте», включающая наравне с другими мероприятиями по повышению эффективности контроля обеспечения авиационной безопасности. Реализация этой программы предусмотрена до 2019 г., она предусматривает целевое финансирование, в том числе из средств государственного бюджета. Такая программа сама является инновацией, так как создана впервые в мировой практике, поэтому опыт ее реализации активно востребован в других заинтересованных государствах.

В целях повышения уровня защищенности гражданской авиации РФ от актов незаконного вмешательства внесены изменения в Федеральный закон «О транспортной безопасности», а также разработаны и вводятся в действие новые нормативные требования к российским и иностранным перевозчикам. Введены новые технологии государственного надзора за обеспечением авиационной безопасности, в том числе дистанционный контроль.

Федеральным законом о государственном контроле и надзоре определен порядок плановых и внеплановых проверок на соответствие российскому законодательству. При этом внеплановые проверки по выполнению требований транспортной безопасности проводятся без предварительного уведомления проверяемых авиакомпаний и аэропортов.

В комплексе изменений российского законодательства содержатся также положения в отношении новых полномочий государственных инспекторов, порядка проведения проверок с использованием тест-предметов и тест-объектов, ограничения транспарентности в области проведения проверок в сфере транспортной и авиационной безопасности, а также положения по ужесточению санкций к нарушителям требований национального законодательства. В частности, в рамках национального законодательства установлена административная и уголовная ответственность за передачу недостоверной или неполной информации по вопросам транспортной безопасности, в том числе данных о пассажирах и экипаже, предусматривающая возможность приостановки деятельности нарушителей законодательства Российской Федерации на срок до трех месяцев. Вместе с тем по поручению президента Российской Федерации ведется активная разработка нового федерального закона о федеральном,

региональном и муниципальном контроле в России с учетом перехода на риск-ориентированную модель реализации контрольных (надзорных) функций и полномочий.

В Российской Федерации на законодательном уровне принята стройная система мероприятий по информационному обеспечению транспортной безопасности, предусматривающая создание «Единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности», в которую входят элементы информационного обеспечения авиационной безопасности. В частности, Федеральным законом «О транспортной безопасности» определен порядок функционирования автоматизированной базы данных о пассажирах и членах экипажа, на основании чего издан нормативный акт Министерства транспорта Российской Федерации о порядке передачи данных национальными и зарубежными перевозчиками, соответствующий ранее опубликованному циркуляру ИКАО.

Уже разработана комплексная информационная система управления контрольной и надзорной деятельностью в области авиационной и транспортной безопасности. Созданы круглосуточно работающие один главный и восемь региональных стационарных автоматизированных информационных центров контроля и надзора на транспорте в федеральных округах. Одновременно работают и восемнадцать мобильных центров контроля, распределенных по территории страны.

Продолжается развертывание системы дистанционного контроля и передачи данных от центров мониторинга безопасности аэропортов в федеральный орган государственного надзора на транспорте.

В настоящее время Министерством транспорта Российской Федерации в рамках «Стратегии развития транспортного комплекса России до 2030 года» реализуются меры, направленные на разработку и внедрение инновационных решений по повышению эффективности государственного контроля и надзора за обеспечением авиационной и транспортной безопасности.

На объектовом уровне в настоящее время важнейшее значение имеет оптимизация затрат на обеспечение авиационной безопасности, основанная на риск-ориентированных моделях. В первую очередь это категорирование объектов транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средств (ТС) по степени угрозы акта незаконного вмешательства (АНВ) и тяжести его возможных последствий.

Именно категория ОТИ или ТС фактически определяет требования к антитеррористической

защищенности на этапах проектирования, строительства и эксплуатации с учетом установленных уровней безопасности при изменении степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса.

Оценка уязвимости ОТИ и ТС является очень ответственным этапом работ, контроль качества которых возложен на Федеральную службу по надзору в сфере транспорта. Непосредственно требования по обеспечению транспортной безопасности категорированных ОТИ и ТС лежат в основе оценки уязвимости. Но особенностью российского законодательства как раз является то, что оно в части требований уже является риск-ориентированным.

Проведение оценки уязвимости требует высочайшего профессионализма, так как ее точность и достоверность непосредственно могут привести к ошибочным решениям в обеспечении безопасности и значительному перерасходу материальных и людских ресурсов.

Планы обеспечения транспортной ОТИ и ТС, разрабатываемые на основе оценки их уязвимости, содержат конкретные организационные и технические решения по обеспечению безопасности. Они должны реально обеспечивать выполнение требований нормативных правовых актов.

Государственный контроль и надзор за выполнением требований транспортной безопасности осуществляется также дистанционно через центры управления (мониторинга) транспортной безопасности самих объектов. Особый контроль должен быть организован за подготовкой сотрудников подразделений транспортной безопасности с учетом рисков, связанных с человеческим фактором. При этом очень важным элементом подготовки персонала всех уровней к практической работе должно стать обучение эффективному профайлингу – совокупности методов и методик оценки и прогнозирования поведения человека на основе анализа наиболее информативных частных признаков, характеристик внешности, невербального и вербального поведения. Обучение такой технологии наблюдения и, при необходимости, иногда опроса пассажиров в ходе досмотра, позволяющих выявлять потенциально опасных лиц, уже организовано Автономной некоммерческой организацией дополнительного профессионального образования «Профайлинг».

В целом, государственный контроль и надзор наиболее эффективен при наличии механизма непрерывного мониторинга риск-ориентированных показателей безопасности деятельности юридического лица, осуществляющего функции в системе авиационной безопасности.