

УДК 321.02: 351.814.2

ГЛОБАЛЬНЫЕ ГРУЗОВЫЕ АВИАПЕРЕВОЗКИ: УРОВНИ ПОЛНОМОЧНЫХ ОРГАНОВ

Б.Д. Джунушалиев

Рассматриваются уровни полномочных органов управления глобальными грузовыми авиаперевозками.

Ключевые слова: глобальные грузовые авиаперевозки; ИКАО; органы управления грузовыми авиаперевозками.

GLOBAL AIR FREIGHT: LEVELS OF AUTHORITIES

B.D. Djunushaliyev

The article considers the levels of authorities managing global air cargo.

Keywords: global airfreight; ICAO; air cargo controls.

Глобализация предъявляет требования по организации особых мер авиационной безопасности. История развития международной гражданской авиации наглядно демонстрирует целый ряд актов незаконного вмешательства в процесс грузовых и пассажироперевозок различных криминальных элементов. Поэтому бдительность и комплекс мер по защите грузов и почты, перевозимых по авиалиниям, позволяют управлять рисками, которые совершаются или планируются против гражданской авиации.

Воздушные перевозки грузов, почты и пассажиров представляют собой специфический объект нападения для преступников. Выделяется три типа основных угроз: самодельные и боевые взрывные/зажигательные устройства, которые закладываются в груз или почту для последующей погрузки на борт воздушного судна; захват воздушного коммерческого судна с целью использования его в качестве оружия массового уничтожения; уничтожение летательного аппарата, продиктованное политическими соображениями. Поскольку в цепи трансграничных авиаперевозок принимает участие большое количество различных организаций, то и управление угрозами происходит в очень сложных оперативных условиях. Да и сама способность устойчивости отрасли грузовых и почтовых перевозок к рискам оказывается под вопросом. В связи с этим проблема эффективного взаимодействия вовлеченных в защиту авиагруза и авиапочты структур требует разграничения их роли и обязанностей. Разработку нормативных рамок по обеспечению

безопасности, содействия и упрощения передвижения грузов взяли на себя Международная организация гражданской авиации (ИКАО/ИКАО) и Всемирная таможенная организация (WCOOMD/ВТамО).

ИКАО, ВТамО и представители организаций отрасли планомерно укрепляют глобальные нормативно-правовые рамки обеспечения защиты воздушных перевозок грузов и почты. Быстрое передвижение товаров в планетарном масштабе оказывает влияние на позитивный рост мировой торговли.

ИКАО является учреждением Организации Объединенных Наций (ООН), специализирующимся на разработке и внедрении глобальных стандартов для всех видов деятельности гражданской авиации. Стандарты включают в себя безопасность грузовых авиаперевозок и почтовых отправок, поэтому международное сотрудничество играет важную роль в решении актуальных проблем воздушных перевозок. Обеспечение безопасности воздушного транспорта во время перемещения товаров с развитием информационно-коммуникационных технологий получает новый стимул к качественному пересмотру пакета нормативных требований.

Глобальная система грузовых авиаперевозок является очень сложной многосторонней сетью по доставке крупных и объемных грузов, упаковок и почты посредством пассажирских и грузовых воздушных судов. Авиакомпании мира ежегодно «перевозят свыше 50 млн тонн грузов и почтовых

отправлений, а в стоимостном выражении на долю воздушного транспорта приходится более трети дохода мировой торговли, причем, как ожидается, в долгосрочном плане объем перевозимых авиацией товаров будет только возрастать” [1, с. 2]. Масштабы и экономическая значимость деятельности в области воздушных перевозок подчеркивают актуальность проблем и необходимость широкого международного сотрудничества. Поиск областей совпадения национальных интересов, потребностей фрахтовщиков, отрасли смешанных перевозок и заинтересованных сторон содействует укреплению безопасности авиации и упорядочению процессов, мешающих свободному потоку и обороту товаров.

Выделяют два уровня полномочных органов: международный и национальный. К международным организациям относятся ИКАО, ВТАМО и всемирный почтовый союз (УПУ/ВПС). К национальным органам – министерство транспорта или генеральный директорат гражданской авиации (ведомство гражданской авиации) и таможенная служба государства.

ИКАО была создана в 1944 г. в результате подписания Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская Конвенция). Главная задача организации заключалась в обеспечении безопасного, упорядоченного развития международной гражданской авиации. Это учреждение ООН является площадкой для обсуждения международного сотрудничества в области гражданской авиации. В нее вошло 191 государство. Она разрабатывает Стандарты и правила для обеспечения безопасности полетов, повышения авиационной безопасности, роста эффективности и регулярности авиации [2], сохранения окружающей среды от воздействия авиации. На сегодняшний день ИКАО является важной международной структурой в обеспечении авиационной безопасности гражданской авиации в мире. Ее деятельность включает разработку и координацию эффективной глобальной политики, эволюцию правовых рамок для растущих угроз гражданской авиации.

Прежде всего ИКАО разрабатывает и принимает Стандарты и Рекомендуемые практики (SARPS) для международной гражданской авиации. Стандарты обязательны в выполнении государствами-членами ИКАО. Обязательность может быть отменена только в случае, когда государство сообщает о невозможности выполнения стандарта в силу конкретных причин. Рекомендуемая практика является требованием желательного характера. Руководство по авиационной безопасности [3] содержит материал и инструкции по выполнению его

положений. В октябре 2010 г. была предпринята попытка совершения акта саботажа – на борту грузового воздушного судна в чернильных картриджах обнаружили самодельные взрывные устройства. Этот случай вынудил ИКАО подготовить новые SARPS (Рекомендуемые практики), которые учли возникновение новых угроз для авиационных грузов. Международное сотрудничество нуждается в правовых рамках обеспечения безопасности авиагрузовых перевозок, сокращения формальностей и обеспечения безопасности грузовых перевозок.

ИКАО создает условия для накопления технических знаний, опыта, а также создания рабочих групп, которые занимаются повышением качества и базового уровня требований в обеспечении безопасности авиагрузов. Так секция поддержки внедрения и развития (авиационная безопасность ИКАО) оказывает содействие государствам во внедрении SARPS.

ВТАМО была основана в 1952 г. как Совет таможенного сотрудничества. Эта организация занимается гармонизацией и стандартизацией таможенных процедур, разработкой технических мер по обеспечению безопасности, а также поощрением международной торговли. На базе ВТАМО правительства государств-членов могут сравнить свой политический опыт в решении общих проблем, обменяться передовой практикой в координации таможенной политики и стандартами таможенных служб. Организация разрабатывает глобальные стандарты “по упрощению формальностей в торговле, классификации товаров, оценочных мер и правил происхождения, равно как проблематики осуществления нормативов, безопасности сквозной цепи поставок, защиты и охраны здоровья людей, поощрения профессиональной этики и инициативами по устойчивому наращиванию потенциала таможенных служб” [1, с. 22]. ВТАМО – неправительственная организация, которая аккумулирует передовой опыт, оказывает влияние практики на международном уровне в таможенных вопросах, консультирует таможенные администрации в вопросах управленческой практики, технических методов и инструментария, внедрения действенного трансграничного контроля, стандартизированных и гармонизированных процедур законной торговли и поездок, а также пресечения незаконных сделок и преступной деятельности.

ВТАМО помогает национальным правительствам в достижении политических целей посредством укрепления межгосударственного сотрудничества между таможенными службами по разработке механизмов и введению международных норм в профессиональную практику. Этот аспект

функционирования ВТамО перед глобальными вызовами современности, которые требуют принятия глобальных ответных действий. Создание безопасных условий для мирового рынка, искоренение контрабанды и мошенничества в торговле возможны при внедрении на межгосударственном уровне общепризнанных и общеприменимых методов и стандартах. Единые подходы в функционировании национальных таможенных служб могут содействовать с максимальной эффективностью безопасности международной торговли. Трансграничные перемещения товаров, грузов, людей и транспортных средств способствуют повышению национальной экономической конкурентоспособности. При поддержке своих 179 членов [1, с. 23] таможенные службы обрабатывают свыше 98 % объема мировой торговли. Таким образом, ВТамО отвечает на современные запросы национальных правительств и социумов.

Всемирный почтовый союз был создан в 1874 г. в Берне. Как межправительственная организация со штаб-квартирой в г. Берне (Швейцария), ВПС разработала правила для международной почтовой службы. Конвенция ВПС и ее положения обязательны для выполнения на территории 192 государств-членов Союза. Организация обеспечивает условия по международному сотрудничеству национальных правительств, почтовыми службами и другими вовлеченными участниками всемирного почтового обмена. Глобальная почтовая сеть учреждений постоянно улучшает современные почтовые продукты и услуги, наращивает объем почтового оборота и улучшает обслуживание клиентов. Национальные почтовые сети при всей своей специфике, свойственной государству, благодаря общепринятым правилам, стандартам и технологическим средствам обеспечивают глобальное единообразие и, по возможности, качество почтовых услуг.

Либерализация мирового рынка, возросшая конкуренция и развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) изменили характер деятельности почтовых служб в мире. Новые ИКТ и рост возможностей электронной торговли создают для мировой почтовой службы совершенно иной режим функционирования, чем это было ранее. Современные почтовые отделения глубоко диверсифицируют свою профессиональную деятельность: оказывают почтовые финансовые услуги, отправляют и доставку посылок, обеспечивают логистические и почтовые электронные услуги, – что отвечает новым потребностям рынка.

Специальный отдел ВПС – Международное бюро – насчитывает более 200 сотрудников. Это

подразделение мониторит работу, которая связана с оказанием помощи государствам-членам в повышении качества почтовых услуг, развитии электронного почтового обслуживания, регулировании отношений с международными таможенными службами, коммуникации во фрахте воздушных судов, “стандартизации методов ускорения отправок, обработки и поставки глобального почтового обслуживания” [1, с. 23]. В Интернете усилиями ВПС был создан спонсорский домен, который обеспечен безопасностью почтовых услуг и учреждения почтовой отрасли могут общаться друг с другом. Он представляет собой новую территорию обмена почтой, использования передовых почтовых услуг в цифровом формате. Новый этап в развитии почты (электронная торговля) предположительно приведет к наращиванию объемов обмена почтовыми отправлениями.

Всемирной почтовой службой нарабатан практический опыт в защите безопасности почтовых услуг. Главным рубежом безопасности стал таможенный контроль, который сформировался в начале организационного становления международных почтовых служб. Индивидуальные отправители должны были представить к досмотру таможен почтовые пакеты и посылки в пункте их отправки. Распространение терроризма в 70–80-е гг. XX в. вынудило почтовые службы ввести новую форму работы – выявление и обезвреживание взрывчатых веществ в почтовых отправлениях – с целью обеспечения почтовой безопасности.

Подразделения службы всемирной почты по обеспечению почтовой безопасности сотрудничают с национальными правоохранительными органами. Это сотрудничество касается всех аспектов работы почты: защиты почтовых работников и клиентов, активов, дохода и сохранения неприкосновенности почты. Так, ВПС создал в 1996 г. Группу по почтовой безопасности. Но ВПС сотрудничает и с другими международными и межправительственными организациями для обеспечения безопасности почтовой перевозки.

Национальный уровень полномочных органов представлен национальным министерством транспорта (генеральным директоратом гражданской авиации). Данный орган выполняет ряд ведомственных функций по внедрению SARPS на государственном уровне. Им разрабатывается политика и правила грузовых авиаперевозок в соответствии с международными обязательствами, эффективно управления угрозами по пути следования по цепи грузовых авиаперевозок. Эти правила учитывают наличие известных рисков, результаты оценки угроз, предоставляемых национальными органами

по аналитике оперативных разведывательных данных. Полномочный орган национального уровня присваивает по установленной процедуре организации-кандидату статус зарегистрированного агента и следит за тем, чтобы программа обеспечения безопасности, предложенная агентом, отвечала международным требованиям и соответствовала удовлетворительному уровню безопасности груза воздушного судна. Полномочный орган осуществляет надзор за агентом, обновлением программы безопасности на протяжении действия соглашения, мерами безопасности. Для этого он использует право на запрос необходимой информации, документов и проведение проверок.

Государства-члены должны принимать соответствующие нормативные акты и устанавливать правовые рамки для грузоотправителя в статусе известного. Эти рамки должны содержать требования по безопасности, обязательные для грузоотправителей, равно как предназначенные для организаций-кандидатов процедуры присвоения и отзыва этого статуса, определение их роли и круга ведения, что будет содействовать эффективному внедрению программы грузоотправителя. Для получения статуса известного грузоотправителя заявитель проходит проверку национального полномочного органа с целью подтверждения, что национальные требования по безопасности, установленные для известных грузоотправителей, полноценно выполняются на местах. Если заявитель соответствует установленным требованиям, то национальный полномочный орган присваивает ему статус известного грузоотправителя и вносит его в официальную базу данных по грузовым авиаперевозкам, либо в список полномочного органа. Инструктивный материал по требованиям безопасности, который предъявляется к известному грузоотправителю вместе с матрицей типовой модели программы известного грузоотправителя содержится в документе ИКАО “Руководство по авиационной безопасности” (Doc 8973 Restricted) [3].

Таможенная служба является государственным органом, который осуществляет сбор и удержание таможенных пошлин, контроль за потоком

пассажиров и грузов, включая животных, транспортные средства, личные вещи пассажиров, а также опасные предметы, материалы, ввозимые или вывозимые в/из страны. Таможня отслеживает соблюдение правил и положений в отношении запрещенных или ограниченных для импорта и экспорта товаров. Особую роль она играет в координированной деятельности управления границей. Этот вид деятельности требует сотрудничества всех соответствующих государственных органов и агентств, которые занимаются вопросами безопасности государственной границы, выполнения регламентирующих положений в отношении пассажиров, товаров, материалов и транспортных средств, перемещаемых через границу. С этой целью государства ввели практику “единого окна” для тех, кто занимается торговлей и транспортом. Оно предназначено для подачи стандартизированной информации и документов в одном пункте въезда в страну. Все необходимые формальности по импорту, экспорту и транзиту выполняются “единым окном”. Эта процедура упрощает торговлю и создает условия для роста эффективности управления рисками и безопасности государственных учреждений.

Таким образом, градация уровней полномочных органов в управлении глобальными грузовыми авиаперевозками служит эффективным политическим инструментом международного сотрудничества государств.

Литература

1. Глобальные грузовые авиаперевозки: рекомендации по упрощению формальностей в рамках защищенной цепи доставки авиагруза и авиапочты. 2013 г. 32 с. URL: http://www.icao.int/Security/aircargo/Documents/ICAO-WCO_Moving-Air-Cargo_2013_RU.pdf
2. Руководство по регулированию международного воздушного транспорта. 2004 г. 220 с. URL: http://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_ru.pdf
3. Aviation Security Manual (Doc 8973 – Restricted). 14 ноября 2014 г. URL: <http://www.icao.int/Security/SFP/Pages/SecurityManual.aspx>