

Путь к повышению безопасности полетов - в синергии отрасли и государства

*Геннадий Борисович Щербаков,
Председатель Комитета по безопасности полетов САП,
заместитель председателя Авиарегистра МАК*



**Геннадий Борисович
ЩЕРБАКОВ,
Председатель Комитета
по безопасности полетов
САП, заместитель
председателя
Авиарегистра МАК**

Комитет по безопасности полетов Союза авиапроизводителей России был образован в 2011 году на базе действующего на тот момент Комитета по летной годности с целью формирования единой идеологии разработчиков и изготовителей гражданских воздушных судов при создании системы управления безопасностью полетов в соответствии с рекомендациями ИКАО, а также определения механизмов реализации приоритетных направлений деятельности Союза в

сфере безопасности полетов и летной годности.

Комитету поручены задачи, связанные с подготовкой предложений по гармонизации отраслевой нормативной базы и международных стандартов в области обеспечения безопасности полетов, обобщением и распространением передового опыта отечественной и зарубежной гражданской авиации, ведущих авиастроительных компаний мира и авиакомпаний. Комитет по безопасности полетов является постоянно действующим рабочим органом Наблюдательного Совета Союза авиапроизводителей России и осуществляет подготовку и выполнение решений Наблюдательного совета в установленной сфере компетенции.

В составе Комитета представлены интегрированные структуры и предприятия российской авиационной промышленности, национальные научно-исследовательские отраслевые институты. Информация о деятельности Комитета размещается на официальном веб-портале Союза авиапроизводителей России.

Комитет по безопасности полетов САП является нейтральной площадкой, на которой можно обменяться опытом, открыто изложить свое видение путей решения проблем и достичь взаимопонимания по принципам и механизмам практической реализации новых подходов

к обеспечению безопасности полетов, а также сформулировать и донести консолидированное мнение отрасли до органов государственной власти. Последний аспект очень важен, поскольку в Глобальном плане обеспечения безопасности полетов ИКАО ключевая роль отводится целенаправленному согласованному взаимодействию государства и всех участников авиационной системы в деле повышения уровня безопасности полетов. При этом организующая миссия государства в рамках сбалансированного подхода к управлению и надзору в авиационной деятельности неоспорима, и обособленные частные инициативы отрасли не способны обеспечить эффективного достижения системных целей в области безопасности полетов.

Отрасль, тем не менее, может подсказать государству направления, концентрация внимания и усилий на которых может принести существенный социально-экономический эффект. Обеспечение безопасности полетов является одним из таких приоритетных направлений и, помимо гуманитарного аспекта, напрямую связано с обеспечением конкурентоспособности отечественной авиационной промышленности. В современном глобальном мире проблемы с безопасностью полетов или низкая культура безопасности полетов в государстве происхождения авиационной техники далеко не лучшим образом отражаются на восприятии этой техники в глазах потенциальных приобретателей и потребителей.

Основываясь на представлениях о ведущей активной роли государства, экспертное авиационное сообщество все чаще высказывает мнение об отсутствии в Российской Федерации Государственной программы по безопасности полетов (ГосПБП), предусмотренной Приложением 19 ИКАО, и, как правило, рекомендует ускорить принятие данной программы.

Комитет по безопасности полетов САП изучил этот вопрос и пришел к выводу, что последовательный анализ сложившейся ситуации в рамках правовой системы Российской Федерации указывает на необходимость уточнения аргументации и дополнения формулируемых авиационной общественностью рекомендаций по принятию ГосПБП.

Самое важное, нельзя упускать из виду, что к основной обязанности государства в Приложении 19 ИКАО отнесено наличие *государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов*, основанной на реализации восьми критических элементов, перечисленных в добавлении 1 вышеупомянутого Приложения, а именно:

- Основное авиационное законодательство (КЭ-1)



- Конкретные правила эксплуатации (КЭ-2)
- Государственная система и функции (КЭ-3)
- Квалифицированный технический персонал (КЭ-4)
- Технический инструктивный материал, средства и предоставление важной с точки зрения безопасности полетов информации (КЭ-5)
- Обязательства по выдаче свидетельств, сертификации, выдаче разрешений и/или утверждению (КЭ-6)
- Обязательства по надзору (КЭ-7)
- Разрешение проблем безопасности полетов (КЭ-8).

Далее, в пункте 3.1 главы 3 Приложения 19 ИКАО, регламентирующей обязанности государства по управлению безопасностью полетов, установлено, что «...государства принимают и осуществляют ГосПБП, соответствующую масштабам и сложности системы гражданской авиации данного государства, но могут делегировать функции и виды деятельности по управлению безопасностью полетов другому государству, региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO) и региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (РАИО)».

При этом **критические элементы** (КЭ-1...КЭ-8) государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов **представляют собой основу ГосПБП**. Это важно для понимания природы ГосПБП утверждение изложено в примечании 1 к главе 3 Приложения 19 ИКАО. При этом никаких дополнительных требований к ГосПБП в стандартах ИКАО не установлено и лишь упомянуто, что инструктивный материал, касающийся ГосПБП, содержится в РУБП Дос 9859 (в частности, в добавлении 8 к главе 4 РУБП третьей редакции приведен образец содержания документа по ГосПБП).

Доступные для ознакомления на данный момент времени ГосПБП ряда государств выполнены по формату, в максимальной степени приближенному к образцу из РУБП ИКАО, например:

- ГосПБП США- AVP300-15-U.S. State Safety Program 2015 (Version 1.0);
- ГосПБП Бразилии - ANAC Safety Programme (PSOE-ANAC);
- ГосПБП Великобритании - CAP 1180 State Safety Programme for the United Kingdom;
- ГосПБП Новой Зеландии - New Zealand Aviation State Safety Programme, 2018;
- ГосПБП Швеции - Sweden's State Safety Programme TSG 2016-776 (ver.01.00) и т.д.

Вышеперечисленные документы по ГосПБП носят скорее реферативный, чем нормативный характер, и содержат описание действующей государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов с указанием ссылок на соответствующие национальные нормативно-правовые акты, регулирующие конкретные виды деятельности и поясняющие реализацию элементов ГосПБП, предусмотренных РУБП ИКАО.

Таким образом, с учетом имеющегося опыта иностранных авиационных властей, прежде чем предлагать какие-либо усилия по внедрению в рамках действующей национальной системы права стандартов и рекомендуемой практики ИКАО по ГосПБП, необходимо осознать, что назначение, статус и содержание «государственной программы» в российском законодательстве коренным образом отличаются от предлагаемого ИКАО назначения, статуса и содержания ГосПБП.

В соответствии с Приложением 19 ИКАО ГосПБП - это единый комплекс правил и видов деятельности, нацеленных на повышение безопасности полетов. Более того, в пункте 4.1.2 РУБП поясняется, что ГосПБП – это система управления, предназначенная для государственного регулирования и администрирования вопросов обеспечения безопасности полетов, а государство посредством ГосПБП выполняет контролирующие функции и способствует реализации необходимых инициатив в области обобщения данных и обмена информацией (пункт 4.1.4 РУБП).

Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определяет *государственную программу* как «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».



ИКАО рекомендует изложить ГосПБП в одном документе для того, чтобы обеспечить персоналу, вовлеченному в авиационную деятельность, общее понимание функционирования государственной системы: какие функции в этой системе исполняют различные государственные органы и каким образом существующие процедуры и программы функционируют в целях повышения безопасности полетов. Очевидно, что подобная цель не может быть реализована с принятием государственной программы как документа стратегического планирования, в котором детализируются направления господдержки конкретных мероприятий на краткосрочную и среднесрочную перспективу.

Посильной задачей для авиационной общественности в таком случае видится выработка реальных предложений для государственных органов по имплементации стандартов Приложения 19 ИКАО по ГосПБП в российскую практику.

Понимание правовой системы Российской Федерации указывает на бесперспективность предъявления требований или настойчивых рекомендаций со стороны общественности о необходимости скорейшего принятия государственной программы по безопасности полетов в формате Приложения

19 ИКАО в силу изложенного выше различия в смысле этого документа по стандартам ИКАО и Федеральному закону Российской Федерации от 28.06.2014 №172-ФЗ.

Также очевидно, что документ по ГосПБП, в силу своего межведомственного характера, должен приниматься на уровне Правительства или совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти и иметь статус нормативного правового акта.

С учетом части 1 статьи 24.1 Воздушного кодекса РФ и пункта 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 №1009) в качестве документа по ГосПБП в Российской Федерации могло бы стать *Положение о государственной системе управления безопасностью полетов гражданских воздушных судов*.

Данный подход не противоречит отечественной практике нормативно-правового регулирования и имеет прямые аналогии с частью 2 статьи 14 Воздушного кодекса РФ, в котором установлено, что «положение о единой системе организации воздушного движения утверждается Правительством Российской Федерации». Указанное положение было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 г. №901.

В связи с тем, что используемое в статье 24.1 Воздушного кодекса РФ понятие «государственная СУБП» отсутствует в стандартах ИКАО, а изложенное в «Правилах разработки и применения систем управления безопасностью полетов воздушных судов, а также сбора и анализа данных о факторах опасности и риска, создающих угрозу безопасности полетов гражданских воздушных судов, хранения этих данных и обмена ими» (утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2014 года №1215) определение этого термина схоже с определением ГосПБП в документах ИКАО, именно положение о государственной СУБП позволило бы авиационному сообществу получить исчерпывающее представление о действующей в Российской Федерации системе государственного регулирования и администрирования вопросов обеспечения безопасности полетов, соответствующего распределения ответственности и сняло бы остроту проблемы, связанной с отсутствием в Российской Федерации ГосПБП, предусмотренной Приложением 19 ИКАО.

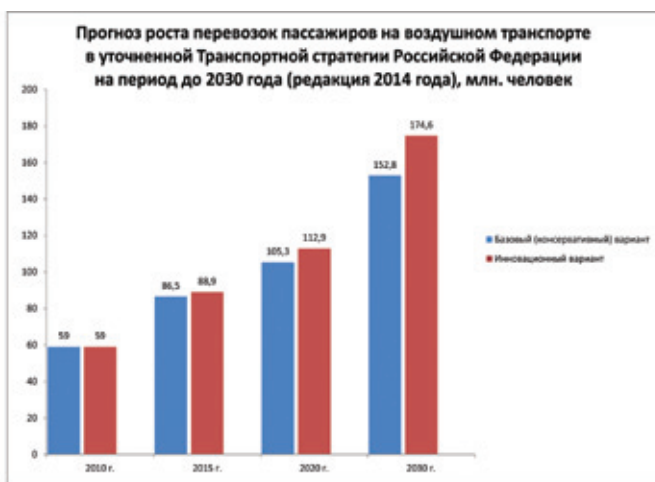
В целях принятия положения о государственной СУБП, возможно, потребуется внесение изменений в Воздушный кодекс РФ, но это уже вопрос юридической техники и исключительной прерогативы государственных органов власти. Тем не менее, Комитет по безопасности полетов САП готов оказать содействие в разработке формулировки соответствующей поправки и полагает целесообразным дополнить статью 24.1 Воздушного кодекса РФ требованиями к структуре государственной СУБП, основанными на четырех компонентах ГосПБП по ИКАО и ввести требование к наличию документа (положения) по государственной СУБП.

Существует также понимание, что при благоприятном разрешении проблемы с наличием ГосПБП, формально соответствующей Приложению 19 ИКАО, активная роль государства в обеспечении безопасности полетов представляется не ограниченной только лишь утверждением

положения о государственной СУБП, а также реализуется в соответствии с имеющимися полномочиями органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования.

Ведь именно государство в соответствии с действующим законодательством определяет приоритеты социально-экономической политики и целей социально-экономического развития, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также способы и источники ресурсного обеспечения их достижения. По мнению специалистов отрасли, безопасность полетов должна стать одним из таких безусловных приоритетов.

Напомним, что в условиях прогнозируемого увеличения вдвое спроса на мировые воздушные перевозки к 2030 году, безопасность полетов определена ИКАО первой из пяти всеобъемлющих стратегических целей для системы международной гражданской авиации. В действующей редакции Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, сценарные варианты развития транспортной системы России на период до 2030 года содержат прогнозные оценки роста объемов перевозок пассажиров от 2,5 до 3 раз, и социальная значимость безопасности полетов в такой ситуации неоспорима.



В настоящее время в России действуют несколько основных документов стратегического планирования, имеющих отношение к авиации:

- 1) Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р;
- 2) Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. N 1734-р;
- 3) Основы государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2020 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 01 апреля 2012 г. №Пр-804;
- 4) Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. №1596.

- 5) Государственная программа Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013 - 2025 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. №303.

Вышеперечисленные документы, несомненно, содержат стратегические установки и задают отрасли ориентиры, но в совокупности не демонстрируют соблюдение предусмотренного законодательством принципа сбалансированности системы стратегического планирования в области безопасности полетов в силу имеющихся различий по приоритетам, целям, задачам и мероприятиям.

Например, анализ показывает, что в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года обеспечение безопасности полетов в качестве стратегического приоритета в буквальном смысле не определено.

В частности, раздел V «Повышение национальной конкурентоспособности» Концепции устанавливает цели государственной политики и приоритетные направления развития высокотехнологичных отраслей (п.2), а также конкурентных преимуществ в транспортной инфраструктуре (р.5). При этом для авиационной промышленности и двигателестроения в этом разделе не установлено ни целей, ни приоритетных направлений развития по обеспечению безопасности полетов.

Тем не менее, к разряду косвенных признаков необходимости обеспечения безопасности полетов можно отнести указанное в Концепции повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы в качестве одной из целей государственной политики и приоритетного направления развития в сфере развития транспорта. Также необходимо отметить сформулированную в Концепции цель по созданию комфортной и безопасной социальной среды, связанной с повышением эффективности системы защиты граждан от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Для этого, как указано в Концепции, «должна произойти смена приоритетов в государственной политике по обеспечению безопасности населения и территорий от опасностей и угроз различного характера – вместо «культуры реагирования» на чрезвычайные ситуации на первое место должна выйти «культура предупреждения». Данное положение полностью соответствует пропагандируемой ИКАО целесообразности внедрения риск-ориентированного надзора в авиационной отрасли.

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года представляет собой наиболее подробный документ в отношении стратегического планирования мероприятий по обеспечению безопасности полетов.

В частности, в качестве общесоциального ориентира в Транспортной стратегии определено «снижение уровней аварийности, рисков и угроз безопасности по видам транспорта», при этом «повышение уровня безопасности транспортной системы» отнесено к одной из целей, в рамках которой «за счет комплекса мероприятий предполагается достичь уровня безопасности ... полетов, соответствующего международным и национальным требованиям».



фото Юрия Степанова

В Транспортной стратегии установлены индикаторы достижения этой цели для базового и инновационного вариантов развития транспортной системы, которые можно понимать как национальные требования к уровню безопасности полетов, например:

- число происшествий на воздушном транспорте (относительно количества полетов к уровню 2010 года);
- повышение уровня аэронавигационного обслуживания (рост средней величины налета воздушных судов на один инцидент по причинам, связанным с аэронавигационным обслуживанием).

Следует отметить, что в первой редакции Транспортной стратегии, принятой в 2008 году, среди основных ожидаемых результатов было определено *существенное* снижение аварийности, рисков и угроз безопасности по всем видам транспорта, а именно: «количество авиакатастроф на 100 тыс. часов налета на регулярных перевозках в 2030 году снизится с 0,18 до 0,008 (в США - 0,01)». В действующей редакции Транспортной стратегии данные амбициозные положения исключены.

Для решения задачи повышения безопасности полетов Транспортной стратегией предусматривается совершенствование системы контроля и поддержания летной годности воздушных судов, совершенствование нормативно-правовой базы и организационного взаимодействия государственных и международных контролирующих органов в сфере поддержания летной годности воздушных судов, а также внедрение нового поколения бортовых систем безопасности и новых средств обеспечения выживания пассажиров и членов экипажа при авиационных происшествиях.

Более подробно связанные с решением задачи повышения безопасности полетов основные мероприятия приведены в приложении №4 Транспортной стратегии, среди которых упоминаются меры, имеющие прямое отношение к деятельности авиационной промышленности, в частности:

- разработка и внедрение нового поколения бортовых систем безопасности на основе компьютерных технологий с элементами искусственного интеллекта;
- разработка и внедрение новых средств обеспечения выживания пассажиров и членов экипажа при авиационных происшествиях.

Положения Транспортной стратегии, а также Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военной доктрины Российской Федерации конкретизируются и развиваются в Основах государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2020 года.

Одной из главных целей государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности этот документ определяет повышение безопасности полетов воздушных судов (п.10, е), а в качестве одной из основных мер государственного регулирования - разработку и внедрение систем управления безопасностью полетов с учетом международных стандартов и рекомендаций ИКАО (п.13, д).

Таким образом, три рассмотренных выше базовых документа стратегического планирования в совокупности свидетельствуют о наличии государственной политики в области безопасности полетов, элементы которой соответствуют стандартам ИКАО, но вместе с тем, необходимо отметить их слабую согласованность в определении конкретных задач и действий по обеспечению и повышению безопасности полетов.

Утвержденная в декабре 2017 Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы» определяет ряд практических мероприятий в целях обеспечения требуемого уровня безопасности полетов, среди которых предусмотрены, в основном, работы по реконструкции объектов аэродромной инфраструктуры и аэропортовых комплексов, строительство позиций и установка доплеровских метеорологических радиолокаторов в районе аэродромов, а также техническое перевооружение авиационных метеорологических центров и станций. Иных мероприятий, связанных с реализацией цели 5 «Повышение уровня безопасности транспортной системы» Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года в контексте деятельности авиационной промышленности в этой госпрограмме не предусмотрено.

В государственной программе Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013 - 2025 годы» словосочетание «безопасность полетов» по тексту документа не упоминается, никаких целей и задач в контексте непосредственно обеспечения или повышения безопасности полетов перед авиационной промышленностью не ставится и ресурсы не предоставляются. Также в указанной госпрограмме отсутствуют мероприятия, приведенные в приложении №4 Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года и имеющие отношение к деятельности авиационной промышленности.

Обнародованный в 2016 году проект «Стратегии развития авиационной промышленности до 2030 года» также не содержит каких-либо положений и стратегических установок в области безопасности полетов, на что Комитет по безопасности полетов САП уже призывал обратить внимание государственные органы власти.

К сожалению, следует констатировать, что существующая на мировом уровне и признаваемая Российской Федерацией без дополнительных оговорок в рамках участия в работе ИКАО система стратегического планирования в области безопасности полетов практически не находит своего отражения в национальных документах Российской Федерации.

По мнению ИКАО, постоянное повышение уровня безопасности полетов в глобальном масштабе имеет основополагающее значение для обеспечения того, чтобы воздушный транспорт и впредь играл важную роль одного из движителей устойчивого экономического и социального развития во всем мире. В 2016 году авиационное сообщество на 39-й сессии Ассамблеи ИКАО в резолюции А39-12 «Глобальное планирование ИКАО в целях обеспечения безопасности полетов и аэронавигации» признало, что дальнейший прогресс в области повышения безопасности полетов в глобальном масштабе наилучшим образом может быть достигнут за счет использования кооперативного, совместного и скоординированного подхода в рамках партнерства со всеми заинтересованными сторонами при ведущей роли ИКАО. Резолюция А39-12 было одобрено второе издание Глобального плана обеспечения безопасности полетов (ГПБП) Дос 10004 в качестве глобального стратегического направления деятельности в области безопасности полетов, на основании которого будут разрабатываться и реализовываться региональные, субрегиональные и национальные планы.

С учетом того факта, что глобальная дорожная карта обеспечения безопасности полетов в ГПБП предполагает целый набор инициатив в области безопасности полетов и соответствующих инструментов, адресованных отрасли, как заинтересованной стороне, актуальность практической реализации этих положений ГПБП для авиационной промышленности крайне высока.

И в этом отношении первоочередную важность приобретает национальный план Российской Федерации по обеспечению безопасности полетов, как документ стратегического планирования (например, государственная программа), в котором стратегические установки ГПБП были бы трансформированы в конкретные мероприятия и задачи, обусловленные национальными потребностями нашего государства и подкрепленные необходимыми ресурсами.

Настало время последовательных и системных шагов по созданию фундаментальной основы обеспечения безопасности полетов в России, в связи с чем Комитет по безопасности полетов САП предлагает Съезду авиапроизводителей России принять следующие меры:

1. *Обратиться к Правительству Российской Федерации с предложением определить безопасность полетов в качестве первого приоритета деятельности в области авиации в документах стратегического планирования Российской Федерации и внедрить практику стратегического планирования в области безопасности полетов*

2. *Ввиду окончания сроков действия в 2020 году Концепции долгосрочно социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и Основ государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2020 года при осуществлении стратегического планирования в области безопасности полетов, обратиться к Правительству Российской Федерации с предложением использовать в качестве основы для формирования целей, задач и мероприятий в процессе стратегического планирования Глобальный план обеспечения безопасности*

полетов Дос 10004 ИКАО и в качестве предусмотренного ГПБП Дос 10004 ИКАО национального плана предложить разработать и принять Государственную программу по безопасности полетов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 28.06.2014 №172-ФЗ.

3. *При осуществлении стратегического планирования в области безопасности полетов обратить внимание на необходимость реализации комплекса мероприятий по обеспечению предусмотренного частью 5 статьи 7 Федерального закона Российской Федерации от 28.06.2014 №172-ФЗ принципа сбалансированности системы стратегического планирования в отношении обеспечения и повышения безопасности полетов, с учетом пункта 5 части 3 статьи 10, а также пункта 7 статьи 4 указанного Федерального закона, в том числе, с учетом положений действующих документов стратегического планирования.*

4. *В силу межведомственного характера стратегического планирования в области безопасности полетов обратиться к Правительству Российской Федерации с предложением определить системного интегратора, который на постоянной или проектной основе реализовывал бы согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования в области безопасности полетов по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.*

5. *Обратиться к Минтрансу России и Минпромторгу России с предложением о возобновлении работы на постоянной основе Межведомственной комиссии по авиационной безопасности и безопасности полетов и актуализации приказа Минтранса РФ от 25.04.2008 №66 «О Межведомственной комиссии по авиационной безопасности и безопасности полетов гражданской авиации».*

6. *Представить в Минтранс России предложения по реализации требований стандартов ИКАО к наличию Государственной программы по безопасности полетов (ГосПБП) с учетом действующего законодательства Российской Федерации в формате положения о Государственной системе управления безопасностью полетов гражданских воздушных судов и установления законодательных рамок для такой системы, основанных на требованиях к компонентам ГосПБП из Приложения 19 ИКАО.*

