

# Новые подходы ИКАО к обеспечению глобальной безопасности полетов

11 апреля 2011 года



**Виталий Бордунов**

Эксперт ИКАО, эксперт Комитета по транспорту Государственной Думы РФ

В XX веке представление об обеспечении безопасности полетов в корне изменилось. Долгое время безопасность полетов строилась на положениях Чикагской конвенции 1944 г. Заниматься этими вопросами было поручено ИКАО, которая за годы своего существования продолжительно и весьма успешно разрабатывала стандарты и рекомендуемую практику, применявшиеся затем государствами в своей национальной практике.

Эти стандарты и рекомендуемая практика многочисленны и сгруппированы для удобства в 18 Приложениях к Чикагской конвенции 1944 г. Надо сказать, в отношении их применения в конвенции установлен довольно либеральный режим. В соответствии со ст.37 и 38 государства обязаны в «максимально возможной степени» применять стандарты и рекомендуемую практику, а о тех из них, которые по каким либо внутренним причинам государством не одобрялись, оно должно известить ИКАО, а та в свою очередь должна поставить в известность о конкретных случаях неприменения других членов ИКАО. Таким образом, вся международная система применения стандартов ИКАО построена на праве единоличного выбора государством тех или иных стандартов ИКАО, наиболее его соответствующих его интересам и возможностям их реального воплощения. Реализация стандартов ИКАО – дело довольно дорогостоящее и не всякое государство способно их внедрить, несмотря на их очевидную пользу. Создатели Чикагской конвенции учли печальный опыт первой конвенции по воздушному праву - Парижской конвенции 1919 г., предусматривавшей обязательность технических регламентов. Однако многие государства обязательность технических регламентов не устроила, и дело не пошло. Вот почему в Чикагской конвенции ее создателями был заложен глубоко прагматический, либеральный подход, предоставивший государствам самим выбирать и применять наиболее подходящие для них стандарты ИКАО.

В течение 20 века такая ситуация до поры до времени устраивала международное авиационное сообщество. Однако в 21 веке стало ясно, что обеспечение безопасности полетов требует новых подходов. Во всем мире значительно возросли объемы перевозок и из-за чего в глобальном масштабе усложнилась аэронавигационная обстановка. Проявились также новые угрозы безопасности полетов. К тому же, в начале этого века в ИКАО возникла неудовлетворенность практикой проверок состояния безопасности полетов в государствах-членах и сложилось ощущение, что такие проверки мало что дают для общего дела

обеспечения безопасности полетов. Здесь уместно вспомнить выражение из басни Крылова : «а Васька слушает, да ест».

Фактически так и получалось у ИКАО. Хотя проверки вскрывали очень часто существенные недостатки в национальной системе обеспечения безопасности полетов, устранялись они государствами лениво и неторопливо, что, естественно, мало что меняло в таких государствах. В сложившейся ситуации международное авиационное сообщество встало перед выбором: либо смириться с тем, что есть, и покорно ожидать, что угрозы и катастрофы станут ежедневной и ежечасной рутинной воздушного транспорта, и заставят наконец государства повысить требовательность к самим себе в сфере обеспечения безопасности полетов, либо наоборот не дожидаться ухудшения обстановки в этой области международной жизни, и принять решительные меры по устранению реальных опасностей, смертельно угрожающих эффективной и регулярной деятельности международного воздушного транспорта.

В течение всего десятилетия ИКАО выработывала новые подходы к решению проблем обеспечения безопасности полетов. Решающую роль в их выработке сыграла Конференция Высокого уровня, проведенная ИКАО с 29 марта по 1 апреля 2010. Конференция приняла рекомендации относительно: 1) введения механизма постоянного мониторинга; 2) перехода к внедрению членами ИКАО Государственной программы по обеспечению безопасности полетов; 3) установления между государствами режима свободного обмена информацией о безопасности полетов. ИКАО разработан Глобальный план обеспечения безопасности полетов, Глобальная дорожная карта обеспечения полетов и предусматривается создание региональных групп по обеспечению безопасности полетов. Главная цель Универсальной программы ИКАО - проведение регулярных проверок безопасности полетов на основе всеобъемлющего системного подхода. На ее реализацию отведено 2 года.

Соблюдение стандартов ИКАО – краеугольный камень программы. В отличие от старого подхода – главный акцент делался на соблюдении нормативных положений Приложений к Чикагской конвенции, теперь новый подход основан на эффективности - внедрении систем управления безопасностью полетов (СУБП), что должно стать сутью Государственной программы обеспечения безопасности полетов. В основе системы управления безопасностью положены два принципа -**управление факторами риска для безопасности полетов и гарантия безопасности полетов.**

Государственная программа также должна определять структурные рамки, позволяющие государству и поставщикам авиаоборудования более эффективно принимать совместные меры по устранению проблем в области безопасности полетов. Государственная программа и ее принципы заставят иначе принимать и осуществлять меры по обеспечению безопасности полетов. Теперь главным является принятие упреждающих мер, а не устранение последствий авиапроисшествий.

Универсальная программа предусматривает проведение проверок организации контроля над обеспечением безопасности полетов на основе механизма постоянного мониторинга (МНМ). Это онлайн система будет связана с ИКАО, что позволит ей постоянно отслеживать реальные успехи каждого государства в области безопасности полетов. Обмен информацией по этим вопросам между государствами исключительно важен для оценки эффективности управления факторами риска для безопасности полетов и обеспечения гарантии безопасности полетов. Таким образом, МНМ будет играть важную роль в осуществлении контроля за выполнением Универсальной программы ИКАО, которой также предусматривается: разработка открытой и доступной культуры отчетности; разработка инструктивного материала о приемлемом уровне безопасности полетов; вовлечение судебных органов в

обсуждение проблем безопасности полетов; принятие мер защиты информации от ненадлежащего использования; разработка нового приложения, посвященного процессам управления безопасностью полетов; положения по управлению безопасностью полетов должны охватывать АОН и деловую авиацию; упрощение требований к обладателям сертификатов, уменьшение административного и финансового бремени обладателей сертификатов.

Чтобы отбить у государств-членов ИКАО всякое желание отложить реализацию новых подходов к обеспечению безопасности полетов на «глубокое потом», как это бывало прежде, в июле 2010 ИКАО приняла поправку 101 к Приложению 8 к ЧК подназванием «Поправка, касающаяся разработки согласованных положений, связанных с управлением безопасностью полетов, применительно к внедрению и поддержанию государственной программы по безопасности полетов с 18 ноября 2010 года и требованию к организациям, отвечающим за типовую конструкцию или изготовление воздушного судна относительно внедрения системы управления безопасностью полетов с 14 ноября 2013 года». Смысл поправки предельно прост. Во-первых, государства принимают Программу по безопасности полетов в целях «приемлемого уровня безопасности полетов», который устанавливается соответствующим государством. Во-вторых, с 14 ноября 2013 года государства будут требовать от организаций, ответственных за типовую конструкцию или изготовление воздушного судна, внедрение приемлемой для государства системы управления безопасностью полетов, которая, как минимум, будет способна: 1) определять риски для безопасности полетов; 2) обеспечивать принятие упреждающих, коррективных действий, необходимых для поддержания согласованного уровня безопасности полетов; 3) проводить постоянный мониторинг и регулярную оценку уровня безопасности полетов; 4) постоянно повышать общую эффективность системы управления безопасностью полетов.

Как видим, поправка решительно направлена на скорейшее и безотлагательное внедрение. Никаких уклонений и отговорок со стороны государств не принимаются. На реализацию поправки отведено крайне мало времени. Возникает вопрос, что ждет те государства, вернее поставщиков авиационной техники и оборудования, если с внедрением поправки будут медлить и тянуть время. Убежден, тем самым поставщики сами себе подпишут смертельный приговор, сделают свою продукцию неконкурентноспособной на мировом и внутреннем рынке. Хочу заметить, что поставщикам авиационной техники и оборудования не стоит обольщаться на счет государства, особо надеяться, что оно придумает и внедрит в производство требуемые поправкой СУП. Мне кажется, производитель должен сам проявить инициативу и заниматься внедрением СУП по своим техническим лекалам и параметрам, но согласованными с государством. Дело это абсолютно новое и для государства, и для производителя авиационной продукции. По моему мнению, наше законодательство и, прежде всего, Воздушный кодекс абсолютно не готовы к внедрению поправки 101. Тем более важно, чтобы производителя авиационной техники научились влиять на формирование законов и правил, регулирующих внедрение СУП в авиационном производстве так, как это уже давно делают «Боинг» и «Эрбас», у которых на повестку идет государство, а не наоборот, что происходит в нашем государстве. Убежден, что правовые проблемы внедрения поправки 101 в России преодолимы. Наука способна найти и предложить производству решения связанных с ней правовых проблем. Эта оферта. Остается лишь ее кому-то акцептовать.

**Виталий Бордунов.**