

Доклад Свиркина В.А. «Организационно-правовое обеспечение безопасности на воздушном транспорте»

На разных этапах развития гражданской авиации в Российской Федерации вопросы безопасности полетов всегда стояли на первом месте. С момента первого полета воздушного судна постоянно возникали различные подходы к этой проблеме, реализовывались различные концепции.

Следует отметить, что, несмотря на то, что полное недопущение авиационных происшествий является крайне желательным, добиться 100% уровня безопасности практически невозможно. Несмотря на все предпринимаемые усилия по предотвращению отклонений и ошибок, они все же будут происходить, так как любая искусственно созданная система, особенно связанная с человеческой деятельностью, не может считаться безопасной, т.е. свободной от риска.

В настоящее время обеспечение безопасности в большей степени рассматривается не как явление «пост-фактум», с которым соглашаются и вырабатываются меры предотвращения, а как событие, непрерывно связанное с контролем факторов риска. Отсюда возникает необходимость изменения ранее принятого понятия «безопасности».

Под безопасностью понимается состояние, при котором риск причинения вреда лицам или нанесение ущерба имуществу снижен до приемлемого уровня и поддерживается на этом либо более низком уровне посредством непрерывного процесса выявления источников опасности и контроля факторов риска.

С правовой точки зрения следует отметить, что установление приемлемого уровня (уровней) безопасности полетов не заменяет нормативные или иные установленные требования и не освобождает государства от их обязательств в рамках Конвенции о Международной гражданской авиации (Doc.7300) и ее соответствующих положений.

Аналогичным образом установление приемлемого уровня (уровней) безопасности для СУБП не освобождает эксплуатантов от их обязательств, предусмотренных соответствующими национальными нормативными положениями, а так же от обязательств, вытекающих из Конвенции о Международной гражданской авиации (Doc.7300).

При определении приемлемого уровня безопасности и реализации Программы обеспечения безопасности пересекаются интересы большого количества физических и юридических лиц. К ним в первом приближении можно отнести:

- авиационных специалистов (члены экипажа, диспетчеры УВД, инженеры по техническому обслуживанию и т.д.);
- владельцев и эксплуатантов воздушных судов;
- изготовителей гражданских воздушных судов, двигателей, комплектующих и т.д.;
- авиационные регулирующие уполномоченные органы;
- международные авиационные организации;
- профессиональные ассоциации и союзы;
- агентства по расследованию;
- пассажиров и т.д.

Именно поэтому предстоит значительная работа юридического плана по созданию нормативной правовой базы, учитывающей интересы всех участников процесса.

Одним из главных факторов современного подхода к обеспечению безопасности РУБП определяет необходимость соблюдения корпоративной культуры безопасности, «которая способствует применению безопасной практики, поощряет сообщение информации, касающейся безопасности полетов, и активно влияет на управление безопасностью полетов при таком же внимании к результатам, как и в случае управления финансами».

Принимая во внимание, что решение проблем безопасности обусловлено большим количеством разнообразных факторов, происходит

постоянный поиск новых способов и методов обеспечения безопасности полетов на современном этапе.

Однако классические методы обеспечения безопасности полетов не утратили своего значения в наше время. На первом месте по-прежнему стоит создание адекватной нормативной базы регулирования деятельности авиации и использования воздушного пространства и обеспечение эффективного контроля за соблюдением действующего законодательства.

Контроль является одной из главных функций управления в любой сфере деятельности. Особую значимость он приобретает в отраслях, связанных с эксплуатацией источников повышенной опасности.

Так на расширенном заседании Коллегии Министерства транспорта РФ 10 ноября 2009 года отмечалось, что при разработке и реализации мероприятий по обеспечению безопасности полетов Росавиация стремится учитывать мировой опыт. Проблемы безопасности полетов тесным образом связаны с интеграцией России в мировую авиационно-транспортную систему, что требует строгого соблюдения международных стандартов.

Проверка, проведенная ИКАО в сентябре 2008 года, оценила систему контроля за безопасностью полетов в целом положительно. По данным отчета о проверке средний показатель несоответствия Российской Федерации составляет 19,3% при среднемировом показателе – 41,11%. Он близок к показателям ведущих авиационных государств мира.

Однако был выявлен ряд существенных недостатков, требующих принятия незамедлительных мер по их устранению.

Так в вопросах авиационного законодательства в России назрела необходимость внедрения Государственной системы управления безопасностью полетов в гражданской авиации.

В Государственной программе обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации, утвержденной распоряжением Правительства РФ №641-р от 6 мая 2008 г., рекомендовано создание в

авиакомпаниях гражданской авиации системы управления безопасностью полетов.

Практическая реализация решения началась с 1 января 2009 года. При создании СУБП необходимо учесть дополнительные требования ИКАО, касающиеся внедрения СУБП в систему менеджмента качества на государственном, территориальном и производственном уровнях деятельности субъектов гражданской авиации.

В настоящее время система управления в гражданской авиации России выстроена таким образом, что каждый из руководителей служб и подразделений, выполняя работу по подготовке, обеспечению и выполнению полетов, в пределах своей компетенции (должностной инструкции) обязан контролировать работу своих подчиненных и, прежде всего, адекватность принимаемых решений на основе действующих документов.

Кроме указанной системы контроля в гражданской авиации используют специальные виды контроля в виде надзора со стороны специальных органов за соблюдением действующих нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы безопасности на воздушном транспорте.

Так в Руководстве по управлению безопасностью полетов (Дос.9859/474) определяется, что одним из основных элементов эффективного управления безопасностью полетов является официальная система надзора за ее обеспечением, а сам надзор за обеспечением безопасности предусматривает проведение регулярного (если не постоянного) контроля всех аспектов деятельности той или иной организации.

Надзор за обеспечением безопасности полетов должен быть функцией государства как регламентирующей стороны, а контроль за показателями безопасности полетов должен осуществляться эксплуатантами.

На всех этапах развития гражданской авиации России под разными названиями существовали инспекторские органы. На них возлагалось ведение постоянного контроля за выполнением нормативных правовых

актов, регламентирующих обеспечение выполнения полетов. На них также возлагались обязанности по разработке и реализации мероприятий по обеспечению безопасности полетов в гражданской авиации.

В последнее время систему инспекторских органов гражданской авиации СССР возглавляла Главная Инспекция Министерства гражданской авиации.

В системе гражданской авиации инспекторские органы занимают особое место. К ним стекаются все сведения о состоянии работы по обеспечению безопасности по всем видам обеспечения и выполнения полетов. Полученные данные дают возможность инспекторским органам проводить комплексный анализ состояния безопасности в отрасли и на его основе проводить профилактическую работу по всем направлениям деятельности гражданской авиации.

Инспекторский контроль за соблюдением требований действующего воздушного законодательства предполагает проверку состояния качества эксплуатации авиационной техники, всех видов обеспечения полетов, уровня подготовки авиационного персонала и его соответствия квалификационным требованиям, присвоенному классу и т.д.

Все проверки такого рода нельзя считать дублированием проверок, проводимых руководящим составом. Если руководители соответствующих видов обеспечения и служб проводят проверки с целью выявления фактического состояния дел в той или иной службе, то инспекторские проверки по указанным вопросам являются инструментом для получения данных, касающихся соблюдения требований нормативных актов с целью обеспечения безопасности полетов.

При осуществлении надзорных функций инспекции независимы от других органов управления.

Коллегия Минтранса справедливо отмечает, что одним из основных направлений в работе по безопасности полетов на сегодняшний момент

является инспектирование подконтрольных авиационных предприятий и межрегиональных территориальных управлений воздушного транспорта.

При проведении в 2009 году инспекторских проверок Росавиацией были выявлены около 1000 нарушений, выдано около 200 предписаний (предупреждений), аннулировано и приостановлено действие более 50 сертификатов эксплуатантов, привлечены к ответственности ряд должностных лиц.

Основными недостатками, выявленными в ходе инспекционного контроля эксплуатантов, являются: ухудшение финансово-экономических показателей, неполное соблюдение требований по подготовке авиационного персонала к выполнению полетов на международных воздушных линиях, недостатки профессиональной подготовки командно-летного состава, несвоевременная актуализация судовых документов.

Таким образом, значительное количество происшествий в гражданской авиации можно связать с несоблюдением авиационным персоналом действующей нормативной правовой базы, регулирующей деятельность авиации и использования воздушного пространства.

В настоящее время юридическим основанием деятельности инспекторских служб в гражданской авиации России является глава 4 Воздушного Кодекса Российской Федерации – Государственный контроль за деятельностью в области гражданской авиации. Так, ст.27 ВК РФ определяет, что «целью государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации является обеспечение безопасности полетов воздушных судов, авиационной безопасности и качества работ и услуг». Статья 29 Воздушного Кодекса Российской Федерации определяет, что субъектом, осуществляющим государственный контроль в области гражданской авиации России, является специально уполномоченный орган в области гражданской авиации, который создает инспекторские службы.

В развитие положений Воздушного кодекса и в целях реализации требований Положения о Федеральной службе по надзору в сфере

транспорта и Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта утверждены соответственно Положение об Управлении государственного надзора за деятельностью в гражданской авиации ФСНСТ (Приказ от 25.02.2010 №ГК-156фс) и Положение об Управлении инспекции по безопасности полетов ФАВТ (Приказ от 26.04.2010 №133).

Управление государственного надзора за деятельностью в гражданской авиации Ространснадзора является структурным подразделением центрального аппарата ФСНСТ, которое осуществляет функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства РФ (за исключением космического поиска и спасания).

В соответствии с направлениями деятельности созданы семь отделов: отдел надзора за состоянием безопасности полетов; отдел надзора за соблюдением летных стандартов и сертификации эксплуатантов воздушного транспорта; отдел надзора за деятельностью авиации общего назначения; отдел надзора за поддержанием летной годности ГВС; отдел надзора за аэропортовой деятельностью и организацией воздушных перевозок; отдел надзора в сфере использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания и отдел надзора за подготовкой авиационного персонала.

Управление инспекции по безопасности полетов является структурным подразделением Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиации). Сфера деятельности управления включает: участие в расследовании авиационных происшествий с гражданскими воздушными судами на территории Российской Федерации и с гражданскими воздушными судами РФ на территории других государств; организацию и проведение расследования авиационных инцидентов, производственных происшествий; ведение учета авиационных происшествий и инцидентов.

Кроме того, Управление Росавиации осуществляет контроль за разработкой и реализацией всеми структурными подразделениями, территориальными органами мероприятий по результатам расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами.

Достаточно важной сферой деятельности является также госрегистрация гражданских воздушных судов, прав на воздушные суда и сделок с ними, а также ведение Государственного реестра гражданских воздушных судов Российской Федерации и Единого государственного реестра прав на воздушные суда и сделок с ними с выдачей соответствующих свидетельств.

По результатам проводимых проверок Управление инспекции может вносить руководству Росавиации или территориальных органов Росавиации предложения о приостановке действия сертификатов: эксплуатантов, летной годности на экземпляр ГВС, на категорированные гражданские аэродромы и их оборудование, на объекты Единой системы организации воздушного движения, а также сертификатов, выданных юридическим и физическим лицам на различные виды обеспечения полетов и на аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства Российской Федерации.

Кроме того, по инициативе Управления могут быть приостановлены действия сертификатов специалистов гражданской авиации

Таким образом, можно констатировать, что за последние годы в гражданской авиации России сформировалась стройная система государственных органов, осуществляющих контроль и надзор в области осуществления безопасности полетов.

В настоящий момент сформирована также достаточно адекватная нормативная правовая база, ориентированная на интеграцию России в мировое авиационное сообщество. При этом основными задачами на

ближайший период следует считать внедрение в гражданскую авиацию России государственной системы управления безопасностью полетов.

Литература.

1. Конвенция о Международной гражданской авиации. -Чикаго, 1944.
2. Doc. 9734/AN959 Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов. - ИКАО, 1999 г.
3. Doc. 9735 Руководство по проведению проверок, организации контроля за обеспечением безопасности полетов. - ИКАО, 2000.
4. Doc 9859/AN474 Руководство по управлению безопасностью полетов.2009
5. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утв. Постановлением Правительства РФ №398 от 30.07.2004, в действующей редакции
6. Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утв. Постановлением Правительства РФ №396 от 30.07.2004 в действующей редакции.
7. Свиркин В.А. Воздушное право. Часть I. Международное воздушное право (аспект безопасности): Учебное пособие.-М.: МГТУ ГА, 2008
8. Свиркин В.А., Соловьева Т.Л. Воздушное право. Часть II: Воздушное право России (аспект безопасности): Учебное пособие.-М.: МГТУ ГА, 2008.