

УДК 327:351.814.2

ПОЛИТИКА ИКАО В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

Б.Д. Джунушалиев

Рассматриваются вызовы современности в функционировании трансграничных транспортных коридоров.

Ключевые слова: безопасность полетов; ИКАО; политические инструменты; международные отношения.

ICAO'S POLICIES IN PROVIDING SAFETY OF CIVIL AVIATION

B.D. Djunushaliev

The article considers the challenges of our time in the functioning of cross-border transport corridors.

Keywords: safety; ICAO; political instruments; international relations.

В современном мире крупные техногенные катастрофы стали явлением достаточно распространенным. Авиационные происшествия с развитием информационных технологий и совершенствованием различных видов вооружения также, к сожалению, нередки. Поэтому риски и угрозы безопасности в гражданской авиации требуется рассматривать через проблематику обеспечения безопасности полетов. Игнорирование неявных источников угроз безопасности потенциально способствуют росту трагических происшествий в авиации.

Жизнеспособность авиатранспортной отрасли экономической сферы государства играет большую роль. Особенно это касается Кыргызстана, поскольку страна расположена в глубине континента и не имеет выхода к морским транспортным коммуникациям. Поэтому авиационные происшествия приводят к большим экономическим, политическим и людским издержкам. Даже система страхования пассажиров не способна возместить потери и существенно влияют на деловую активность. Экономические аспекты обеспечения безопасности полетов гражданской авиации вынуждают государства мира совместно искать пути решения в комплексе с целью создания условий стабильной деловой активности как пассажиров, так и авиации.

Безопасность полетов является ключевой задачей всей деятельности гражданской авиации, что, собственно, нашло отражение в целях и задачах, изложенных в программных документах Меж-

дународной организации гражданской авиации (ИКАО): “Целями и назначением Организации являются развитие принципов и технологии международной воздушной навигации и поощрение планирования и развития международного воздушного транспорта с тем, чтобы: а) обеспечить безопасный и упорядоченный рост международной гражданской авиации во всем мире; б) поощрять искусство конструирования и эксплуатации воздушных судов в мирных целях; с) поощрять развитие воздушных линий, аэропортов и аэронавигационных средств для международной гражданской авиации; д) удовлетворять потребности народов мира в безопасном, регулярном, эффективном и экономичном воздушном транспорте; е) предотвратить экономические убытки от неразумной конкуренции; ф) обеспечить полное уважение прав Договаривающихся Государств и справедливые возможности для каждого Договаривающегося Государства по использованию международных авиакомпаний; г) избегать дискриминации в отношениях между Договаривающимися Государствами; h) повышать безопасность полетов в международной воздушной навигации; f) в целом все-сторонне развивать международную гражданскую авиацию” [1, ст. 44]. Иными словами, ИКАО берет на себя ответственность за обеспечение безопасного и упорядоченного развития международной гражданской авиации.

Для более четкого предметного определения возможностей и потребностей государства в обеспечении безопасности полетов ИКАО различает

программы обеспечения безопасности полетов и программы систем управления безопасностью полетов (СУБП). Под программой обеспечения безопасности полетов, согласно документам ИКАО, понимается комплекс правил и мер по повышению уровня безопасности полетов. Данный документ включает в себя нормативные положения и директивы, регулирующие отношения в области эксплуатации воздушных судов, сферу предоставления обслуживания воздушного движения (ОВД), жизнедеятельность аэропортов и техническое обслуживание воздушных судов. В пакет документов программы обеспечения безопасности полетов могут быть включены отчеты об инцидентах и проведенных расследованиях, проверки состояния безопасности полетов, информационное обеспечение безопасности полетов и прочее.

Обеспечение реализации мер безопасности полетов нуждается в ясной системе СУБП, которая в упорядоченном виде представляет необходимые организационные структуры, сферы ответственности, политику и процедуры, как того требуют Международные стандарты и Рекомендуемая практика (SARPS) [2, приложения 1–3]. Фактически они являются Приложениями к Конвенции о международной гражданской авиации Стандарты (SARPS) ИКАО. У государства или группы государств остается право самим определить приемлемый для них уровень безопасности полетов. В результате анализа глобальных тенденций развития воздушных перевозок и всей мировой авиационной индустрии в целом ИКАО выявила наиболее эффективный способ совершенствования безопасности полетов – внедрение системного подхода к управлению безопасностью полетов. Это позволило внести изменения в обязательные для исполнения международные стандарты [2, приложения 6, 11, 14]. В настоящее время международные стандарты в рамках системы управления безопасностью полетов содержат в себе инструменты для четкого определения иерархии ответственности авиапредприятий и организаций, “в том числе прямой ответственности за безопасность полетов со стороны старшего руководства” [3].

Приложения ИКАО, как оговаривается в их положениях, дают реальные механизмы государству требовать от участников, эксплуатирующих воздушный транспорт, предприятий технического обслуживания, поставщиков обслуживания воздушного движения и организаций, которые имеют сертификаты на эксплуатацию аэропортов, внедрения одобренных исполнительной властью систем СУБП. Практическое назначение систем СУБП заключается в выявлении существующих и потенциальных угроз безопасности, гарантиях на государ-

ственном уровне принятия корректирующих мер по снижению влияния факторов риска, осуществлению непрерывного мониторинга и оценки достигнутого уровня безопасности полетов, а также постоянного повышения общего уровня безопасности полетов. Действующая система СУБП, которая соответствует нормам ИКАО и одобрена государством, однозначно определяет сферы и уровни ответственности всех субъектов, вовлеченных в обеспечение безопасности полетов.

Рекомендации ИКАО направлены на разработку внутригосударственных систем СУБП с измеряемыми конечными показателями, которые позволяют определять соответствие системы ожидаемым результатам и своевременно выявлять участки, нуждающиеся в улучшении мер по совершенствованию системы безопасности полетов. С этой целью в профессиональный оборот была введена концепция приемлемого уровня безопасности полетов. Несмотря на то что принципы обеспечения безопасности, опирающиеся на соблюдение международных нормативных требований, уже реализованы в СУБП, нацеленность на показатели безопасности позволяют существенно оптимизировать систему. Надзорный полномочный орган в приемлемом уровне безопасности полетов обозначает цели и ожидаемые результаты в области обеспечения безопасности для субъектов эксплуатации или поставщиков обслуживания. Другими словами, надзорные полномочные органы ставят определенную цель в области безопасности перед субъектами и поставщиками обслуживания, занятых выполнением своих основных производственных функций. Эта цель задается в качестве минимального уровня, приемлемого для надзорного полномочного органа, благодаря чему можно оценить результаты в обеспечении безопасности полетов. Для полноценного определения приемлемого уровня безопасности полетов принимаются в расчет факторы, которые характеризуют существующий уровень риска, возможные издержки и выгоды совершенствования системы и потребности общества в обеспечении безопасности авиационной отрасли.

Поскольку в практической деятельности приемлемый уровень безопасности полетов выражается показателями и заданными уровнями безопасности полетов, то и измеряемые результаты связаны с основными компонентами программы обеспечения безопасности полетов государства или системы СУБП субъектов авиационной отрасли. В связи с этим показатели безопасности имеют определенные различия в соответствии с сегментами отрасли: область эксплуатации воздушных судов, аэропортов или поставщиков обеспечения воздушного движения.

Требования, предъявляемые к безопасности полетов, включают: эксплуатационные процедуры, технические средства, системы и программы. Для каждой группы требований устанавливаются свои показатели надежности, доступности, ожидаемые результаты. Итогом применения данных требований является более точная оценка приемлемого уровня безопасности полетов конкретного авиапредприятия или сектора авиаотрасли.

Таким образом, приемлемый уровень безопасности полетов в качестве всеобъемлющей концепцией позволяет разработать систему измерения показателей безопасности полетов, определить уровни безопасности полетов и количественные целевые параметры, предъявить требования к безопасности полетов. Единый формат общегосударственного уровня безопасности полетов, как правило, устанавливается в редких случаях. Каждое государство применяет различные приемлемые уровни безопасности полетов, согласовывающиеся между регламентирующим надзорным полномочным органом и отдельными субъектами авиационной отрасли. Сам по себе установленный государством уровень безопасности не отменяет и не освобождает от действий юридических, нормативных и других требований от обязательств страны по Конвенции о международной гражданской авиации [1] и ее положений. В то же время установление приемлемого уровня безопасности для СУБП не может освободить субъекты авиаотрасли от обязательств национальных нормативных положений, которые напрямую связаны с Конвенцией.

Требования к безопасности полетов включают наличие программы предотвращения авиационных происшествий, которая разрабатывается надзорным полномочным органом, обязательную систему представления данных об инцидентах, добровольную систему представления данных об инцидентах, программу предотвращения столкновения с птицами, развертывание радиолокационных систем в наиболее загруженных аэропортах национального государства в течение года.

Исходя из современного понимания проблематики обеспечения безопасности, которая предполагает не борьбу за безопасность полетов, а управление рисками, в практике управления безопасностью полетов применяют новые концепции. С одной стороны, продолжается совершенствоваться система нормативных требований, которая соответствует традиционному подходу ретроактивного реагирования на нежелательные события с целью их предотвращения в будущем. Однако недостатком этого подхода является то, что усилия концентрируются на обеспечении соблюдения минимальных стандартов. Современный подход

предполагает проактивный метод. Данный метод наряду с нормативно-правовой базой, опирающейся на требованиях SARPS ИКАО, учитывает ряд других условий, которые повышают эффективность системы обеспечения безопасности полетов. К ним относятся научные методы управления факторами риска, применяемые в деятельности. Следующее условие – принятие высшим руководством страны на себя обязательства по обеспечению безопасности полетов. Развитие корпоративной культуры безопасности расширяет сферу применения безопасной практики, поддерживает стремление к информированию всех заинтересованных сторон по вопросам безопасности полетов. Управление безопасностью полетов требует соблюдения стандартных эксплуатационных правил (СЭП), контрольных перечней и инструктажа.

Необходимо создать среду, которая не внушает страха при представлении отчетов об инцидентах и явных или скрытых факторах риска. Системы, занимающиеся сбором и анализом данных о штатных полетах в нормальных условиях, представляют данные для их обмена, что позволит выявить изменения технических характеристик в ходе эксплуатации воздушных судов.

Любое квалифицированное расследование авиапроисшествий должно рассматриваться с точки зрения выявления системных недостатков в сфере безопасности полетов. Важным условием совершенствования системы безопасности является комплексная подготовка эксплуатационного персонала, к выводам материалов расследования происшествий и инцидентов. Обмен информацией, связанной с безопасностью полетов на уровне компаний и государств облегчает процедуры мониторинга результатов, проведения систематических проверок состояния безопасности полетов и анализа показателей безопасности полетов с целью устранения проблем. Однако необходимо учитывать, что все вышеуказанные элементы способны обеспечить управление рисками в сфере безопасности полетов только в комплексе.

Российский исследователь А.В. Гаптрахманова считает, что “развитие международных отношений в современных условиях невозможно себе представить без гражданской авиации, поскольку последняя оказывает исключительно позитивное влияние на социально-экономическое и политическое развитие государств, способствует интеграции международного сообщества, культурному сближению народов, а также развитию производительных сил в мире” [4, с. 117]. Мы согласны с данной точкой зрения. Положения резолюции Ассамблеи ИКАО стандарты ИКАО предъявляют международные требования ко многим

параметрам авиационной отрасли от физических характеристик, конфигураций, до персонала и процедур, которые признаны необходимым условием обеспечения безопасности полетов, поддерживающей регулярности международных полетов.

ИКАО как политический инструмент регулирования координированной деятельности в области обеспечения безопасности полетов признает важность международного «сотрудничества и необходимость координировать различные задачи государств, поставщиков аэронавигационных услуг, аэропортов, представителей отрасли, международных и региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов, деятельности по контролю, программ обеспечения безопасности и систем управления безопасностью» [5, с. 5].

Таким образом, обеспечение и управление безопасностью полетов является предметом деятельности международных организаций, государственных полномочных органов регулирования гражданской авиации и субъектов авиационной отрасли.

Литература

1. Конвенция о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция 1944 года). Документ ICAO 7300/3, 1963 г. URL: <http://www.svavia.ru/info/docs/doc7print.html>
2. Конвенция о международной гражданской авиации (Чикаго, 1944 год). Приложения 1–19. URL: <http://www.bpl.ru/asmap/convMGApril.htm>
3. Государственная программа обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации. Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 641-р
4. Гаптрахманова А.В. Международно-правовые основы обеспечения безопасности полетов гражданской авиации международной организацией гражданской авиации (ИКАО) / А.В. Гаптрахманова // Международное право, европейское право. Юридическая наука. 2013. № 3. С. 117–120.
5. Состояние безопасности полетов в мире. Монреаль, 2013. 54 с.