



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Анализ государственных (национальных, правительственных) систем контроля по обеспечению авиационной безопасности и безопасности полетов согласно приложениям 17 и 19 к Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 года

Москва, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Определения, обозначения и сокращения	1
ВВЕДЕНИЕ	4
1. Политика ИКАО в сфере авиационной безопасности.....	5
2. Состояние УППАБ в государствах–членах ЕАЭС	11
2.1. Республика Армения.....	12
2.2. Республика Беларусь.....	13
2.3. Республика Казахстан.....	15
2.4. Кыргызская Республика	17
2.5. Российская Федерация	17
2.6. Выводы по анализу систем контроля и надзора по авиационной безопасности в государствах-членах ЕАЭС	20
3. Политика ИКАО в сфере безопасности полетов	21
4. Состояние УППКБП в государствах–членах ЕАЭС	29
4.1. Республика Армения.....	30
4.2. Республика Беларусь.....	31
4.3. Республика Казахстан.....	33
4.4. Кыргызская Республика	34
4.5. Российская Федерация	35
4.6. Выводы по анализу систем контроля и надзора по безопасности полетов в государствах-членах ЕАЭС	36
5. Предложения и рекомендации, направленные на обеспечение соответствия законодательства государств-членов ЕАЭС стандартам и рекомендуемой практике ИКАО	39
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	40
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	42

Определения, обозначения и сокращения

ЕАЭС – Евразийский экономический союз

ИКАО – Международная организация гражданской авиации

УППАБ - универсальная программа проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности

УППБП - универсальная программа ИКАО по проведению проверок организации контроля обеспечения безопасности полетов

МНМ – механизм непрерывного мониторинга

ГПАБ - Глобальный план обеспечения авиационной безопасности

ГосПБП - Государственная программа по безопасности полетов

SARPS – международные стандарты и рекомендуемая практика

Чикагская конвенция - Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 г.

КЭ – критические элементы

ВГА - ведомство гражданской авиации по авиационной безопасности

СУБП - система управления безопасностью полетов

Приложение 17 - Приложение 17 «Безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» к Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 г.

Приложение 19 - Приложение 19 «Управление безопасностью полетов» к Конвенции о международной гражданской авиации к Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 г.

БТС - Бюро технического сотрудничества ИКАО

ВВЕДЕНИЕ

Согласно разделу III Протокола о скоординированной (согласованной) транспортной политике (приложение № 24 к Договору о ЕАЭС) развитие воздушного транспорта в Союзе связано с поэтапным формированием общего рынка услуг воздушного транспорта на основе гармонизации законодательства государств-членов ЕАЭС согласно нормам и принципам международного права в области гражданской авиации.

Решением Высшего Евразийского экономического совета от 26 декабря 2016 г. № 19 утверждены Основные направления и этапы реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики. Реализация документа осуществляется на основе утвержденных решениями Евразийского межправительственного совета от 14 августа 2017 г. № 2 и от 25 октября 2017 г. № 3 планов мероприятий («дорожных карт») на трехлетний период с 2018 по 2020 годы.

В сфере воздушного транспорта предусмотрено, что одним из основных направлений является обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности. Реализация данного направления состоит из двух последовательных этапов, в рамках которых:

1) Комиссия и государства-члены Союза проводят анализ государственных (национальных, правительственных) систем контроля по обеспечению авиационной безопасности и безопасности полетов на соответствие приложениям 17 и 19 к Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 года;

2) государства-члены Союза принимают и совершенствуют государственные (национальные, правительственные) системы контроля по обеспечению авиационной безопасности и безопасности полетов.

Настоящий аналитический доклад содержит анализ государственных (национальных, правительственных) систем контроля по обеспечению авиационной безопасности и безопасности полетов согласно приложениям 17 и 19 к Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 года (пункт 20 Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных

направлений и этапов реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики в части воздушного транспорта на 2018-2020 годы).

1. Политика ИКАО в сфере авиационной безопасности

В октябре 2001 г. на 33-й сессии Ассамблеи ИКАО была принята резолюция А33-1 «Декларация о неправильном использовании гражданских воздушных судов в качестве оружия уничтожения и других террористических актов, связанных с гражданской авиацией», в которой рассматривался вопрос о создании универсальной программы аудита по авиационной безопасности. На Ассамблее было принято решение Совета ИКАО созвать международную конференцию с приглашением официальных лиц стран – членов ИКАО, курирующих вопросы авиационной безопасности. Целью совещания было укрепление роли ИКАО в принятии стандартов и рекомендуемой практики ИКАО (SARPS) в области авиационной безопасности и проведении постоянных аудитов по их реализации.

Конференция, состоявшаяся 19-20 февраля 2002 г., одобрила глобальную стратегию укрепления авиационной безопасности во всем мире, приняла ряд выводов и рекомендаций и опубликовала публичное заявление. Центральным элементом стратегии является План действий ИКАО в области авиационной безопасности, который включает регулярные, обязательные, систематические и согласованные проверки, позволяющие оценивать авиационную безопасность во всех государствах-членах.

В соответствии с итогами 33-й сессии Ассамблеи ИКАО и Совещания высокого уровня на уровне министров по авиационной безопасности 166-я сессия Совета ИКАО приняла Универсальную программу проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ), которая включает в себя регулярные, обязательные, систематические и согласованные проверки по авиационной безопасности во всех Договаривающихся государствах.

УППАБ охватывает все стандарты и рекомендуемую практику Приложения 17 и некоторые стандарты Приложения 19, связанные с авиационной безопасностью. Программа проверок оценивает внедрение

стандартов и рекомендуемой практики по 8-ми критическим элементам (Рисунок 1) в 9-ти областях проверок.

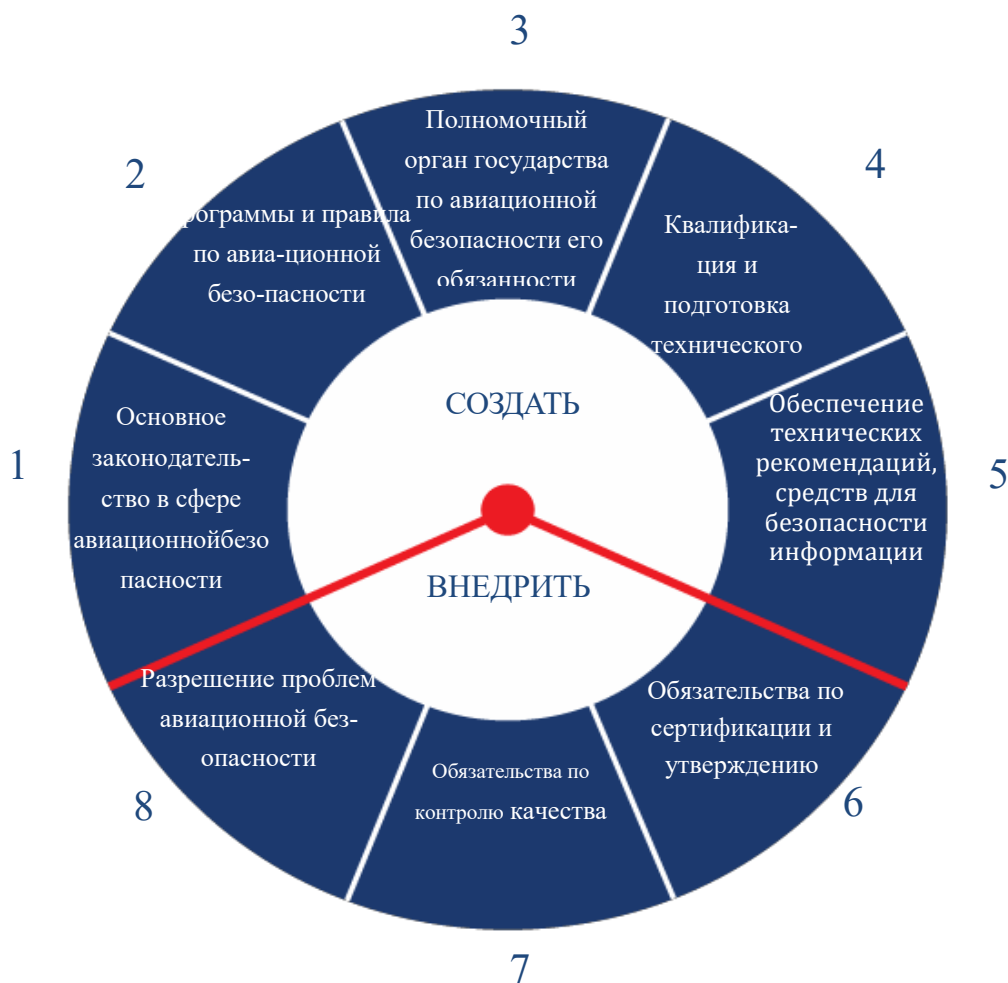


Рисунок 1.

КЭ-1. Основное законодательство в области авиационной безопасности. Наличие всеобъемлющих и действенных законодательных норм по авиационной безопасности.

КЭ-2. Конкретные нормативные акты по вопросам авиационной безопасности. Наличие адекватных нормативных актов, направленных на выполнение как минимум национальных требований, вытекающих из основных законодательных норм в области авиационной безопасности и предусматривающих стандартные эксплуатационные процедуры, оборудование и инфраструктуру.

КЭ-3. Государственная система гражданской авиации и государственные функции контроля за обеспечением авиационной безопасности. Создание

ведомства гражданской авиации по авиационной безопасности и/или других соответствующих уполномоченных органов или государственных учреждений, которые осуществляют государственное регулирование в области авиационной безопасности.

КЭ-4. Квалификация и подготовка технического персонала. Установление минимальных требований в отношении знаний и опыта технического персонала, выполняющего функции контроля за недостатками, влияющими на авиационную безопасность, которые могут быть свойственны авиационной системе и которые могут быть обнаружены регламентирующим уполномоченным органом или другими соответствующими органами. Подготовка должна включать начальную подготовку и периодическую переподготовку.

КЭ-5. Технический инструктивный материал, инструменты и предоставление важной информации с точки зрения авиационной безопасности. Предоставление техническому персоналу в зависимости от конкретного случая технического инструктивного материала (включая описание процессов и процедур), инструментов (включая средства и оборудование) и важной информации с точки зрения авиационной безопасности, чтобы позволить ему единообразно выполнять свои функции контроля за обеспечением авиационной безопасности в соответствии с установленными требованиями. Кроме того, это включает предоставление контрольным уполномоченным органам, предприятиям авиационной отрасли технического инструктивного материала по выполнению применимых нормативных актов и инструкций.

КЭ-6. Обязательства по выдаче свидетельств, сертификации, санкционированию и утверждению. Внедрение процессов и процедур, направленных на обеспечение выполнения установленных требований персоналом и организациями, осуществляющими авиационную безопасность, перед предоставлением им возможности осуществлять права, предоставляемые свидетельством, сертификатом, разрешением и/или утверждением, на проведение соответствующей деятельности по авиационной безопасности.

КЭ-7. Обязательства по ведению надзора и контроля. Осуществление таких процессов, как инспектирование, проверки, обзоры и испытания в целях

активного обеспечения постоянного выполнения требований по авиационной безопасности. Это включает наблюдение за деятельностью персонала, назначенного для выполнения функций контроля за обеспечением авиационной безопасности от имени ВГА.

КЭ-8. Разрешение проблем в области авиационной безопасности. Осуществление процессов и процедур устранения установленных проблем.

В рамках УППАБ определены следующие девять областей проверок:

- 1) нормативные рамки и национальная система обеспечения безопасности гражданской авиации (LEG);
- 2) подготовка персонала по авиационной безопасности (TRG);
- 3) функции контроля качества (QCF);
- 4) эксплуатация аэропортов (OPS);
- 5) безопасность воздушных судов на земле и в полете (IFS);
- 6) безопасность пассажиров и багажа (PAX);
- 7) безопасность груза, бортового питания и почты (CGO);
- 8) ответные действия в связи с актами незаконного вмешательства (AUI);
- 9) аспекты упрощения формальностей связанные с обеспечением безопасности (FAL).

В 2015 г. ИКАО приступила к использованию механизма непрерывного мониторинга (МНМ). В целом, МНМ представляет собой лучший долгосрочный, экономически и ресурсоэффективный, устойчивый подход к мониторингу контроля за обеспечением авиационной безопасности. Планировалось, что МНМ заменит УППАБ с однократной оценкой положения государства на систематический процесс, позволяющий проводить непрерывную оценку.

Проверки ИКАО в рамках МНМ УППАБ оценивают систему контроля государства за обеспечением авиационной безопасности по эффективности внедрения стандартов и рекомендуемой практики ИКАО в разрезе 8 критических элементов и 9 областей проверки. Результаты аудита ИКАО выявляют уровень внедрения стандартов и рекомендуемой практики ИКАО в стране, а также недостатки, влияющие на авиационную безопасность. В ходе проведения аудита

авиационных властей ИКАО использует большое количество протокольных вопросов в разрезе 9 областей проверок.

Уровень эффективного внедрения - это показатель реализации стандартов и рекомендуемой практики в процентах, который определяется соотношением общего количества протокольных вопросов, которые были определены как удовлетворительные в каждой области проверки, к общему количеству протокольных вопросов.

Одной из инициатив ИКАО является реализация Глобального плана обеспечения авиационной безопасности (ГПАБ) и его дорожной карты, которая содержит инструктивный материал для сторон, ответственных на национальном уровне за реализацию этого Плана. ГПАБ обеспечивает основу для совместной работы государств, отрасли, заинтересованных сторон и ИКАО с общей целью повышения уровня авиационной безопасности во всем мире и достижения пяти ключевых приоритетных результатов:

1) улучшение осведомленности о рисках и реагирования на них. Понимание факторов риска необходимо для разработки принципов и мер, характеризующихся эффективностью, пропорциональностью и устойчивостью. Проведение оценок риска поможет выявить пробелы и уязвимые места, которые затем могут быть быстро устранены наиболее целесообразным способом и с оптимальным использованием ресурсов;

2) развитие культуры авиационной безопасности и возможностей человека. Содействие развитию эффективной культуры авиационной безопасности имеет решающее значение для достижения хороших результатов обеспечения авиационной безопасности. Прочная культура авиационной безопасности должна формироваться, начиная с высшего уровня управления, и распространяться на всю структуру каждой организации. Наличие хорошо обученных, мотивированных и профессиональных кадров является необходимым условием для эффективного обеспечения авиационной безопасности;

3) расширение технических ресурсов и стимулирование инноваций. Поощрение и применение более эффективных технических решений и

инновационных методик могут обеспечить средства для повышения эффективности обеспечения авиационной безопасности при одновременном повышении эксплуатационной эффективности;

4) усовершенствование надзора и контроля качества. Действенные процессы контроля качества и надзора на глобальном, национальном и местном уровнях играют решающую роль в эффективном обеспечении устойчивой авиационной безопасности;

5) развитие сотрудничества и поддержки. Укрепление сотрудничества между государствами будет способствовать более быстрому и эффективному достижению ключевых целей в области авиационной безопасности.

План призывает к действиям на глобальном, региональном и национальном уровнях представителей отрасли и всех остальных заинтересованных сторон с целью повышения степени внедрения Приложения 17.

Важнейшей частью плана является дорожная карта его реализации, содержащая 94 задачи в рамках 32 действий, направленных на достижение перечисленных 5 ключевых приоритетных результатов, которые устанавливают цели до проведения 40-й сессии Ассамблеи ИКАО в 2019 году. Для каждой задачи предусмотрен набор показателей и плановый срок реализации. Эта дорожная карта является «живым» документом и периодически пересматривается и при необходимости корректируется с учетом новых и возникающих угроз авиационной безопасности.

В связи с последними террористическими атаками на объекты воздушного транспорта ИКАО уделяет особое внимание обеспечению безопасности в неконтролируемой зоне аэропортов, кибербезопасности и защите от переносных зенитных комплексов. Эти меры безопасности по указанным направлениям особо отмечены в Глобальном плане обеспечения авиационной безопасности, утвержденном на 212-й сессии Совета ИКАО 10 ноября 2017 г.

ГПАБ объединит ИКАО, государства, отрасль и другие заинтересованные стороны и направит их всеобъемлющие и скоординированные усилия на решение существующих и возникающих глобальных проблем авиационной

безопасности. Авиационная безопасность является важнейшим фактором роста и устойчивого развития авиационной отрасли. Предполагается, что ГПАБ будет служить важным документом, способствующим укреплению международного сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами в сфере авиационной безопасности, включая такие области, как гармонизация принципов, подходов и мер обеспечения авиационной безопасности; обмен информацией; инновации и повышение эффективности использования технических средств обеспечения авиационной безопасности; подготовка и наращивание потенциала в сфере авиационной безопасности. ГПАБ также поможет ИКАО, государствам, отрасли и всем заинтересованным сторонам достичь прогресса в реализации целей и намерений резолюции 2309 (2016) Совета Безопасности ООН и в повышении уровня авиационной безопасности во всем мире во благо всех государств, а также внести вклад в достижение более широкой цели укрепления экономического роста и развития во всем мире.

По целевым показателям ИКАО:

- к 2020 г. – 80 % государств должны реализовать план на 65 %;
- к 2023 г. – 90 % государств должны превысить реализацию плана на 80 %;
- к 2030 г. – 100 % государств должны превысить реализацию плана на 90 %.

На основе ГПАБ государствам-членам ЕАЭС необходимо разработать и утвердить или актуализировать национальные планы обеспечения авиационной безопасности, для эффективной реализации ГПАБ.

2. Состояние УППАБ в государствах–членах ЕАЭС

Государства-члены ЕАЭС неоднократно проходили проверки ИКАО в рамках УППАБ. Функции контроля качества являются обязанностью государства по осуществлению должного контроля и надзора за обеспечением авиационной безопасности.

Система контроля в государствах – членах ЕАЭС за обеспечением авиационной безопасностью примерно одинакова, за исключением Российской Федерации.

2.1. Республика Армения

В Республике Армения функции контроля и надзора осуществляет Комитет гражданской авиации Министерства территориального управления и инфраструктур Республики Армения (КГА). В составе КГА контрольные и надзорные функции возложены на Управление авиационной безопасности, включая также разработку нормативных актов, подготовку материалов, проведение анализа и составление различных отчетов для определения государственной политики, а также контрольно-надзорные функции и оказание государственных услуг (выдача разрешительных документов) [1].

Наличие государственных (национальных, правительственных) программ:

- решение Правительства Республики Армения «О национальной программе авиационной безопасности гражданской авиации Республики Армения» от 02.10.2003г. № 1307-Н;

- решение Правительства Республики Армения «Об утверждении национальной программы контроля качества авиационной безопасности гражданской авиации РА» от 16.03.2017 г. № 274-Н.

Между тем, в Приложении 17 приведено более подробное определение актов незаконного вмешательства, чем в законодательстве Республики Армения. При этом в законодательстве предусмотрено, что вопросы осуществления мероприятий по безопасности гражданской авиации координирует уполномоченный орган по техническому регулированию, который:

- несет ответственность за разработку, осуществление и соблюдение Национальной программы авиационной безопасности;

- обеспечивает осуществление мероприятий, направленных на согласованность действий государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и органов, ответственных за различные аспекты Национальной программы авиационной безопасности;

- осуществляет совместно с государственными органами и органами местного самоуправления, аэропортами, эксплуатантами воздушных судов и другими лицами задачи, предусмотренные Национальной программой контроля качества авиационной безопасности;

- разрабатывает, осуществляет и соблюдает Национальную программу контроля качества авиационной безопасности гражданской авиации, а также программы переподготовки персонала служб авиационной безопасности для обеспечения эффективности Национальной программы авиационной безопасности гражданской авиации;

- сотрудничает, при необходимости, с соответствующими компетентными органами иностранных государств в связи с национальными программами авиационной безопасности гражданской авиации, а также с целью разработки программ переподготовки персонала служб авиационной безопасности и обмена информацией.

2.2. Республика Беларусь

В Республике Беларусь функции контроля и надзора осуществляет Департамент по авиации Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь. В Департаменте контрольные и надзорные функции возложены на отдел авиационной безопасности, осуществляющий функции по разработке нормативных актов, подготовке материалов, проведению анализа и составлению различных отчетов для определения государственной политики, а также контрольно-надзорные функции и оказание государственных услуг (выдача разрешительных документов) [2].

Определение актов незаконного вмешательства, приведенное в законодательстве Республики Беларусь, отличается от подробного определения, закрепленного в Приложении 17 к Конвенции о международной гражданской авиации.

В период с 15 по 23 июня 2017 года эксперты Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) осуществляли аудиторскую проверку в области обеспечения авиационной безопасности в гражданской

авиации Республики Беларусь. Проверка проводилась в рамках разработанной и внедренной ИКАО Универсальной программы проверок авиационной безопасности – Механизма непрерывного мониторинга (УППАБ-МНМ (USAP-SMA)) по соблюдению государством Стандартов и Рекомендуемой практики, содержащихся в Приложении 17 (Безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства) и Приложении 9 (Упрощение формальностей) к Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 г.

Главным координатором в ходе подготовки к проверке и ее проведении являлся Департамент по авиации. Для проверки на национальном (государственном) уровне вопросов состояния авиационной безопасности и упрощения формальностей Департаментом по авиации организовано привлечение представителей Государственного пограничного комитета, Государственного таможенного комитета, Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел, Комитета государственной безопасности.

На аэропортовом уровне был проверен Национальный аэропорт «Минск», остальные объекты гражданской авиации проверялись на основании документального аудита.

Необходимо отметить, что в 2017 году проверка авиационной безопасности проводилась в полном объеме, а не по отдельным направлениям, и количество проверяемых вопросов было увеличено в 1,8 раза.

Основными итогами проверки ИКАО в области создания в Республике Беларусь эффективной системы обеспечения авиационной безопасности явилось повышение рейтинга государства по сравнению с уровнем 2010 года.

Так, оценка соответствия выполнения государством стандартов и рекомендуемой практики Приложению 17 составило 94,3 %.

Наибольшей оценки соответствия государственной системы контроля за обеспечением авиационной безопасности (100%) достигли следующие критические элементы:

«Основное законодательство в сфере авиационной безопасности»;

«Соответствующий полномочный орган государства по авиационной безопасности и его обязанности».

Высоко оценены проведённые совместно с заинтересованными республиканскими органами управления мероприятия по ответным действиям в связи актами незаконного вмешательства.

По результатам проверки ИКАО было представлено 16 рекомендаций по:

устранению отдельных имеющихся несоответствий и внесению корректировок в программы и правила по авиационной безопасности, подготовке персонала;

повышению уровня практического обеспечения безопасности эксплуатации аэропортов и воздушных судов на земле и в полёте;

выполнению рекомендаций по обеспечению работы технических средств, а также оценки критически важной для безопасности информации.

2.3. Республика Казахстан

В рамках реализации задач, определенных в 68-ом шаге Плана нации «100 конкретных шагов», 19 апреля 2019 года Президентом Республики Казахстан подписан Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам транспорта», направленный на переход к новой модели управления гражданской авиацией Казахстана (*деятельность Комитета гражданской авиации Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан ориентирована на модель Британского государственного агентства гражданской авиации и Агентства безопасности авиации ЕС*), в реализацию которого принято 61 нормативных правовых актов.

С 1 августа 2019 года создано АО «Авиационная администрация Казахстана» со 100% государственным участием, которое осуществляет меры по обеспечению технического контроля и надзора в области авиационной безопасности и безопасности полетов.

Комитет гражданской авиации РК является ведомством Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан, осуществляющим регулятивные, реализационные и контрольные функции, а также участвующим в выполнении стратегических функций Министерства в области гражданской авиации.

АО «Авиационная администрация Казахстана» является уполномоченной организацией в сфере гражданской авиации, не имеющей статуса государственного органа, осуществляющая проведения проверок и иных форм контроля и надзора в сфере гражданской авиации за соблюдением требований, установленных законодательством Республики Казахстан об использовании воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности авиации.

Таким образом, система контроля и надзора за соблюдением авиационной безопасности Казахстана полностью соответствует концепции ИКАО, Комитет гражданской авиации занимается определением государственной политики, АО «Авиационная администрация Казахстана» осуществляет контрольные и надзорные функции.

Законодательство в сфере авиационной безопасности. Определение актов незаконного вмешательства, приведенное в пункте 1 статьи 105 Закона Республики Казахстан от 15 июля 2010 года «Об использовании воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности авиации» соответствует определению, закрепленному в Приложении 17 Конвенции о международной гражданской авиации.

Уполномоченный орган в сфере гражданской авиации совместно с государственными органами, принимающими участие в обеспечении авиационной безопасности в соответствии со стандартами и рекомендуемой практикой ИКАО, разрабатывает Программу авиационной безопасности гражданской авиации Республики Казахстан. Указанная Программа авиационной безопасности, утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан и соответствует Приложению 17 Конвенции о международной гражданской авиации.

В период с 22 по 30 ноября 2017 года успешно пройден международный аудит ИКАО по авиационной безопасности. По официальным оценкам аудита ИКАО отмечается значительный прогресс и высокий уровень соответствия национальных требований Казахстана Стандартам ИКАО (83%).

2.4. Кыргызская Республика

В Кыргызской Республике функции контроля и надзора осуществляет Агентство гражданской авиации Министерства транспорта и дорог Кыргызской Республики (Агентство) и другие государственные полномочные органы в части их касающейся. В Агентстве контрольные и надзорные функции возложены на Сектор авиационной безопасности, осуществляющий функции по разработке нормативных актов, подготовке материалов, проведению анализа и составлению различных отчетов для определения государственной политики, а также контрольно-надзорные функции.

Законодательство в сфере авиационной безопасности. Воздушный кодекс Кыргызской Республики, постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении нормативных актов по обеспечению авиационной безопасности на объектах гражданской авиации» и Авиационные правила Кыргызской Республики «АПКР-17.Авиационная безопасность» соответствуют Приложению 17 Конвенции о международной гражданской авиации.

Определение актов незаконного вмешательства, приведенное в законодательстве Кыргызской Республики, полностью соответствует определению, данному в Приложении 17 к Конвенции о международной гражданской авиации.

2.5. Российская Федерация

В Российской Федерации функции по нормативно-правовому регулированию, разрешительной деятельности, а также контрольной и надзорной деятельности в области транспортной (авиационной) безопасности разделены между Министерством транспорта Российской Федерации (Минтранс России), Федеральным агентством воздушного транспорта (Росавиация) и Федеральной службой по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор).

Минтранс России является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, обеспечения транспортной безопасности. Минтранс России при реализации обязательств в установленной сфере деятельности, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию как компетентный орган в области гражданской авиации, в том числе как «авиационные власти».

Минтранс России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) и Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиация).

Росавиация является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), в том числе функции по оказанию государственных услуг в области авиационной безопасности в этой сфере.

Управление транспортной безопасности Росавиации - структурное подразделение центрального аппарата Федерального агентства воздушного транспорта, оказывает государственные услуги в области авиационной безопасности воздушного транспорта.

Росавиация осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через свои территориальные органы и подведомственные организации. В структуру Росавиации входят 15 межрегиональных территориальных управлений воздушного транспорта, распределенных по территории Российской Федерации, в состав которых включены отделы, занимающиеся авиационной безопасностью.

Росавиация наделена полномочиями по осуществлению выдачи документов, подтверждающих соответствие требованиям федеральных авиационных правил юридических лиц, осуществляющих обеспечение

авиационной безопасности, а также организаций, осуществляющих обучение специалистов авиационного персонала, в том числе сотрудников служб авиационной безопасности. Росавиацией осуществляется согласование программ авиационной безопасности аэропортов и эксплуатантов, зарегистрированных на территории России, и рассмотрение программ безопасности иностранных эксплуатантов, выполняющих полеты в аэропорты Российской Федерации.

Ространснадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, обеспечения авиационной безопасности в этой сфере.

Управление транспортной безопасности Ространснадзора осуществляет функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации, в сфере авиационной безопасности.

Ространснадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы (8 управлений государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности - по числу федеральных округов Российской Федерации).

Законодательство в сфере авиационной безопасности. Определение незаконного вмешательства в деятельность в области авиации, приведенное в Воздушном кодексе Российской Федерации - противоправные действия (бездействие), угрожающие безопасной деятельности в области авиации, повлекшие за собой несчастные случаи с людьми, материальный ущерб, захват или угон воздушного судна либо создавшие угрозу наступления таких последствий.

В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Федерального закона Российской Федерации «О транспортной безопасности» (далее — Закон) обеспечение транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах воздушного транспорта включает в себя обеспечение авиационной безопасности.

Помимо определения акта незаконного вмешательства, приведенного в Воздушном кодексе Российской Федерации, в статье 1 Закона дано определение:

«акт незаконного вмешательства - противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий». Совместным приказом Минтранса России, ФСБ России, МВД России от 05.03.2010 № 52/ 112/ 134 утвержден Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, который определяет перечень угроз совершения АНВ для всех видов транспорта.

В период с 17 по 28 июня 2019 года в рамках механизма непрерывного мониторинга УППАБ был осуществлен комплексный аудит системы обеспечения авиационной безопасности в Российской Федерации, в том числе практической реализации государственных требований в данной сфере в аэропортах Шереметьево и Пулково. По результатам проверки аудиторы ИКАО отметили соблюдение Россией стандартов ИКАО в области авиационной безопасности, а также высокий уровень её обеспечения в аэропортах Российской Федерации, соответствующий лучшим международным практикам. В конце сентября 2019 года получен окончательный отчёт комиссии ИКАО. В соответствии с индикаторами МНМ УППАБ в Российской Федерации реализовано 96,41 % стандартов ИКАО, содержащихся в Приложении 17 и Приложении 9 (в части авиационной безопасности) к Конвенции о международной гражданской авиации. Отмечено также, что в нормативную базу имплементировано 94,14 % требований ИКАО по всем восьми критическим элементам государственного надзора за авиационной безопасностью. В соответствии с рекомендациями ИКАО, указанными в отчёте, Российской Федерацией был подготовлен План корректирующих действий, который одобрен ИКАО.

2.6. Выводы по анализу систем контроля и надзора по авиационной безопасности в государствах-членах ЕАЭС

Как видно из вышеизложенного, системы контроля и надзора за авиационной безопасностью Республики Беларусь, Республики Армения и

Кыргызской Республики сосредоточены в одном ведомстве, которое, помимо контрольных функций, занимается определением государственной политики, разработкой нормативных правовых актов и выдачей разрешительных документов. Данная система не всегда эффективна, так как может иметь место конфликт интересов внутри ведомства.

В Российской Федерации и Республике Казахстан это два разных органа, один из которых занимается определением государственной политики, а другой - контрольными и надзорными функциями, что полностью соответствует концепции ИКАО, согласно которой органы контроля должны быть независимы от внешних факторов. Когда одно ведомство занимается и контролем, и государственной политикой, не всегда обеспечивается независимость, что в итоге может повлиять на качество проведения контроля и надзора.

3. Политика ИКАО в сфере безопасности полетов

На 32 сессии Ассамблеи ИКАО в 1998 г. было принято решение о создании Универсальной программы проверок в сфере обеспечения безопасности полетов (УППБП), включающей регулярные, обязательные, систематические и согласованные проверки безопасности полетов. Впоследствии на 35 сессии Ассамблеи ИКАО в 2004 г. данная программа проверок была усовершенствована и включила в себя все стандарты приложений Чикагской конвенции, касающиеся безопасности полетов. Кроме того, отчет по программам проверок был реструктурирован в соответствии с 8-ю критическими элементами.

Каждое государство создает и вводит систему контроля за обеспечением безопасности полетов в соответствии с требованиями ИКАО [8]. ИКАО установила и определила 8 критических элементов, согласно которым проводится оценка государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов в рамках УППБП (Рисунок 2).



Рисунок 2.

В 2013 г. ИКАО начала переход к механизму непрерывного мониторинга (МНМ). МНМ изменит УППБП с однократной оценки положений государства на систематический процесс, позволяющий проводить непрерывную оценку [9]. МНМ позволяет в режиме реального времени проводить оценку системы контроля по обеспечению безопасности полетов в государствах при условии, что государствами будет проводиться тесное сотрудничество в рамках онлайн системы. Основные мероприятия, осуществляемые на местах в рамках МНМ УППБП, включают: координируемые ИКАО миссии по валидации (ICVM), проверки в рамках всеобъемлющего системного подхода и проверки состояния безопасности полетов.

В рамках УППБП определены следующие восемь областей проверок [10]:

- 1) основное авиационное законодательство и нормативные акты гражданской авиации (LEG);
- 2) организация гражданской авиации (ORG);
- 3) выдача свидетельств авиационному персоналу и подготовка кадров (PEL);
- 4) производство полетов воздушных судов (OPS);
- 5) летная годность воздушных судов (AIR);
- 6) расследование авиационных происшествий и инцидентов (AIG);
- 7) аэронавигационное обслуживание (ANS);
- 8) аэродромы и наземные средства (AGA).

В этой связи, проверки ИКАО в рамках МНМ УППБП показывают систему контроля государства за обеспечением безопасности полетов по эффективности внедрения SARPS ИКАО в разрезе 8 критических элементов и 8 областей проверки. На сегодняшний день ИКАО в ходе проведения аудита авиационных властей использует множество протокольных вопросов, которые регулярно пересматриваются.

Результаты аудита ИКАО выявляют уровень внедрения стандартов и рекомендуемой практики ИКАО в стране, а также замечания, влияющие на безопасность полетов.

Способность государства осуществлять контроль за обеспечением БП определяется по показателю эффективности реализации (EI), который вычисляется по каждому КЭ или каждой области проверки. Общий показатель EI государства – это процентная доля удовлетворительных выводов по ВП по отношению к общему числу удовлетворительных и неудовлетворительных выводов по протокольным вопросам [11].

На рисунках 3 и 4 представлены среднемировой и среднеевропейский уровни эффективного внедрения SARPs ИКАО на сегодняшний день.

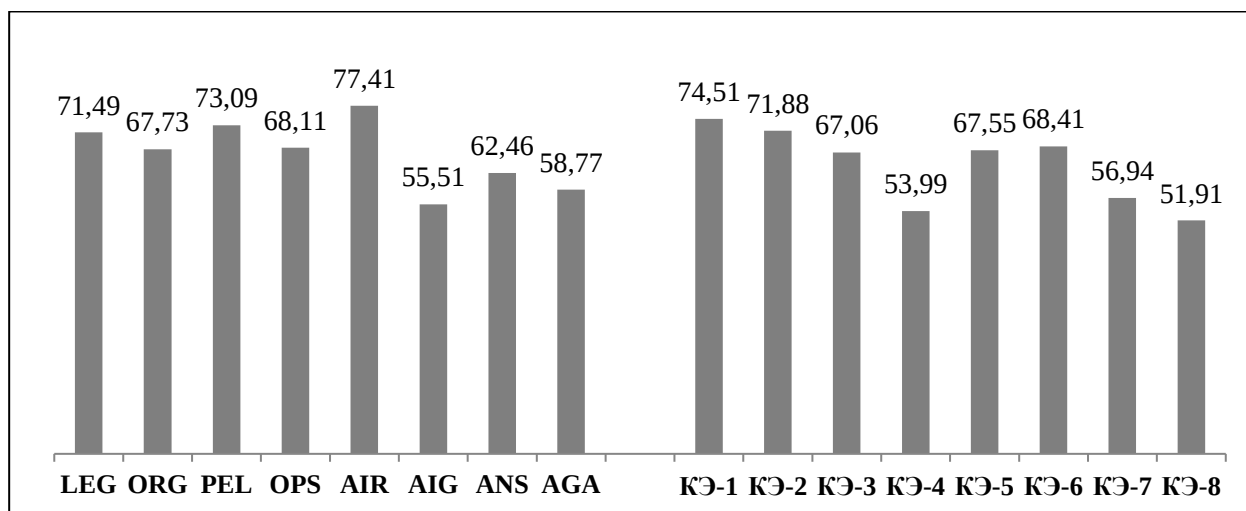


Рисунок 3.

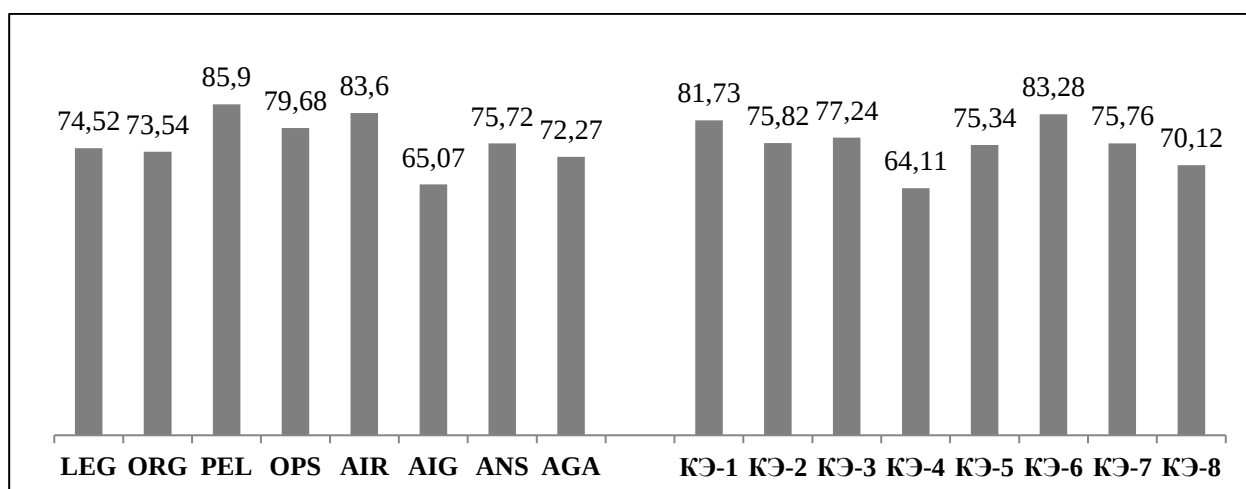


Рисунок 4.

Со времени представления Глобального плана обеспечения безопасности полетов (ГПБП) в 1997 г., новый план существенно изменился и получил развитие в результате постоянных консультаций и пересмотров. В 2013 г. было выпущено издание 2014–2016 гг., которое включало цели ГПБП для достижения государствами посредством внедрения эффективной системы контроля за обеспечением безопасности полетов, Государственную программу по безопасности полетов (ГосПБП) и положения о расширенных возможностях в области обеспечения безопасности полетов, необходимых для поддержки будущих авиационных систем. Издание 2017–2019 гг. обновило ГПБП с целью включения глобальной дорожной карты обеспечения безопасности полетов, разработанной в поддержку комплексного подхода к внедрению [12].

В настоящее время вступил в действие Глобальный план обеспечения безопасности полетов (ГПБП) 2020-2022 (Doc 1004), принятый 40-й сессией Ассамблеи ИКАО[16].

В ГПБП издания 2020—2022 гг. по-прежнему содержатся некоторые ключевые элементы из предыдущего издания, например, стоящие перед государствами задачи по повышению их действенного потенциала в области контроля за обеспечением безопасности полетов и достижению прогресса в реализации государственных программ по безопасности полетов (ГосПБП).

Задача настоящего плана заключается в постоянном повышении уровня эффективности обеспечения безопасности полетов в международном масштабе путем предоставления системы, в рамках которой осуществляется сотрудничество государств, регионов и отрасли. Для обеспечения этого определен ряд целей:

Цель 1: обеспечить постоянное снижение эксплуатационных рисков для безопасности полетов.

Цель 2: призывает все государства повысить их потенциал в области контроля за обеспечением безопасности полетов.

Цель 3: также касается отдельных государств и призывает к внедрению эффективных ГосПБП.

Цель 4: призывает государства активизировать сотрудничество на региональном уровне с целью повысить уровень безопасности полетов.

Цель 5: направлена на более широкое использование отраслевых программ.

Цель 6: подчеркивает необходимость наличия надлежащей инфраструктуры для обеспечения безопасности полетов.

ИКАО первоначально опубликовала в 2014 г. «Новые протокольные вопросы по управлению безопасностью полетов», которые будут использоваться для аудитов и других мероприятий непрерывного мониторинга, проводимых в рамках МНМ УППБП. Эти протокольные вопросы используются для проведения добровольных и конфиденциальных оценок реализации ГосПБП по просьбе государств-членов ИКАО. В 2017 г. ИКАО опубликовала измененные протокольные вопросы, чтобы отразить Поправку 1 к Приложению 19 ИКАО [15]. Хотя Поправка 1 к Приложению 19 не применялась до ноября 2019 г., данные протокольные вопросы необходимы для проведения аудитов, включая

измененные протокольные вопросы с поправками, относящимися к ГосПБП, в 2018 и 2019 гг. на добровольной, а не на конфиденциальной основе. В 2020 г. ИКАО проведет аудит с использованием измененных протокольных вопросов, связанных с ГосПБП, для государств, которые будут соответствовать критериям, установленным ИКАО в соответствии с ГПБП.

ГосПБП – это система управления, предназначенная для государственного регулирования и администрирования вопросов обеспечения безопасности полетов. Реализация ГосПБП соответствует масштабу и сложности системы гражданской авиации государства и требует координации деятельности многих государственных органов власти, отвечающих за авиационную отрасль [12].

Задачами ГосПБП являются:

- 1) обеспечение наличия в государстве минимально требуемой нормативной базы;
- 2) обеспечение гармонизации государственных регламентирующих и административных структур в части, касающейся выполнения ими функций по управлению факторами риска для безопасности полетов;
- 3) обеспечение мониторинга и оценки общих показателей эффективности обеспечения безопасности полетов в государстве;
- 4) координация и постоянное улучшение функций государства в области управления безопасностью полетов;
- 5) поддержка эффективной реализации ГосПБП и взаимодействия с системой управления безопасностью полетов (СУБП) поставщиков обслуживания [12].

Эффективная реализация поставленных задач в ГосПБП позволит обеспечить государствам-членам ЕАЭС устойчивое функционирование системы государственного регулирования в области обеспечения безопасности полетов. Кроме того, ГосПБП позволяет осуществить переход на проактивную модель регулирования безопасности полетов, когда авиационные власти осуществляют контроль и надзор за отраслью на основании управления факторами риска для безопасности полетов, а не реагирует на уже случившиеся авиационные события.

Принципы управления безопасностью полетов создают основу для параллельного развития ГосПБП государством и СУБП поставщиками обслуживания. В процессе создания государственной законодательной базы в сфере обеспечения безопасности полетов государство обнарудует требования по СУБП, тем самым требуя от поставщиков обслуживания реализации возможностей этих систем в области управления безопасностью полетов, что позволяет успешно обнаруживать системные недостатки и разрешать проблемы в области безопасности полетов.

СУБП поставщиков обслуживания требуют действенного контроля со стороны регламентирующих органов. Кроме того, СУБП в значительной степени основаны на показателях эффективности деятельности и требуют соответствующего обмена информацией по безопасности полетов с внутренними и внешними заинтересованными сторонами. Государство же посредством ГосПБП выполняет контролирующие функции и способствует реализации необходимых инициатив в области обобщения данных и обмена информацией [12].

В связи с вступлением в силу с 07.11.2019 второго издания Приложения 19 к Конвенции о международной гражданской авиации, концепция ГосПБП изменилась.

В первом издании Приложения 19 государствам предписывалось создать и внедрить два комплекта положений, а именно восемь критических элементов (КЭ) государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов (ГПБП) и четыре компонента ГосПБП. Аспект контроля за обеспечением безопасности полетов отразил традиционную роль государства, которая заключается в обеспечении эффективной реализации авиационной отраслью директивных SARPS, а ГосПБП стала воплощением принципов управления безопасностью полетов. Подробное описание восьми критических элементов было помещено под статусом SARPS в добавление 1 к Приложению, а элементы концептуальных рамок для принятия и выполнения ГосПБП были подробно изложены в дополнении А в качестве инструктивного материала.

Система контроля за обеспечением безопасности полетов и ГосПБП были тесно связаны в плане целей в области безопасности полетов, к достижению которых стремится каждая из них. Обе учитывают функции и обязанности государства; первая преимущественно в отношении контроля за обеспечением безопасности полетов, а вторая — в отношении управления безопасностью полетов и эффективности обеспечения безопасности полетов. В восьми КЭ очевидным образом присутствуют некоторые аспекты управления безопасностью полетов, отражающие переход к проактивным принципам в управлении безопасностью полетов.

Эти обязанности были включены во второе издание Приложения 19 и совокупно обозначаются как обязанности государства по управлению безопасностью полетов. SARPS, относящиеся к обязанностям государства по управлению безопасностью полетов и охватывающие как контроль за обеспечением безопасности полетов, так и управление безопасностью полетов, взаимозависимы и образуют целостный подход к эффективному управлению безопасностью полетов. Хотя термин «ГосПБП» по-прежнему используется во втором издании Приложения 19, его значение изменилось, включив интегрированный набор SARPS, представленный в главе 3. Поэтому ГосПБП описывается уже не как концептуальные рамки, а как программа исполнения обязанностей государства по управлению безопасностью полетов, включающая осуществление контроля за обеспечением безопасности полетов. Таким образом, сейчас ГосПБП является частью широкого понятия государственного управления безопасностью полетов.

На рисунке 5 наглядно представлен результат этой эволюции.

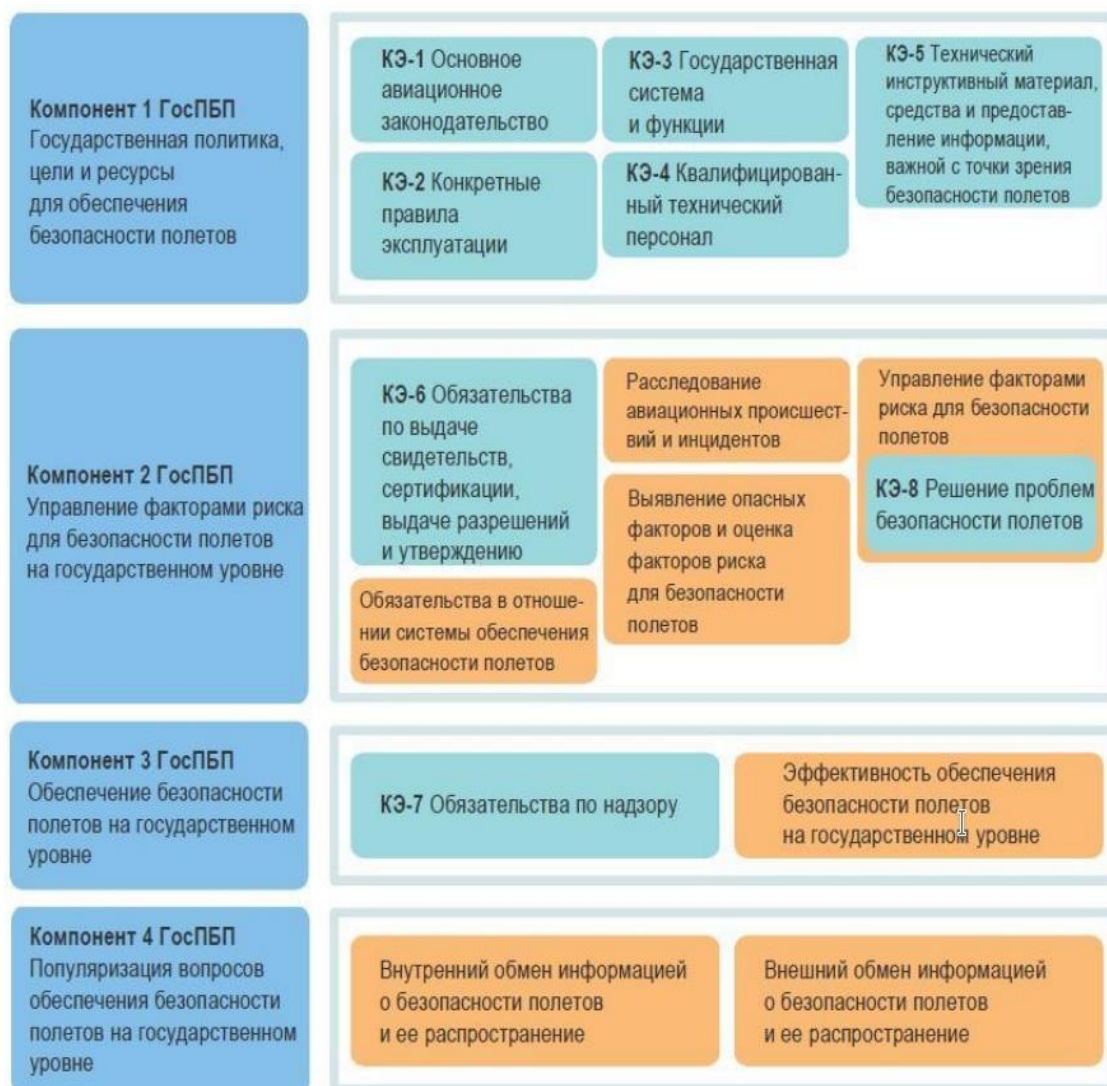


Рисунок 5.

Инструктивным материалом для Приложения 19 к Конвенции о международной организации гражданской авиации является Руководство по управлению безопасностью полетов (Doc 9859, издание четвертое, 2018 года) [17].

4. Состояние УППБП в государствах–членах ЕАЭС

Государства-члены ЕАЭС неоднократно проходили проверки ИКАО в рамках МНМ УППБП. Далее приведены уровни эффективного внедрения SARPS ИКАО по результатам последних аудитов/валидационных миссий, проведенных ИКАО в государствах-членах ЕАЭС [7] (Таблица 1).

По итогам аудита в 2015 г. самый высокий показатель внедрения (83,75 %) у Республики Армения и самый низкий у Республики Беларусь (58,11 %).

В соответствии с данными МНМ УППБП размещенными на портале ИКАО, Республика Армения занимает 50-ю, Республика Казахстан – 73-ю, Российская Федерация – 81-ю, Кыргызская Республика – 102-ю и Республика Беларусь – 130-ю позицию среди 185 государств-членов ИКАО.

Таблица 1.

Государство	Уровень эффективного внедрения (%)	Год проверки
Республика Армения	83,75	2015
Республика Беларусь	58,11	2015
Республика Казахстан	74,13	2016
Кыргызская Республика	72,41	2019
Российская Федерация	70,58	2015

4.1. Республика Армения

По результатам аудита ИКАО, проведенного в Республике Армения в 2015 г., был достигнут самый высокий уровень эффективного внедрения SARPс среди государств-членов ЕАЭС. На рисунке 6 представлены показатели Армении в разрезе 8 областей проверки и 8 критических элементов ИКАО. Минимальный уровень внедрения был зафиксирован по 8 КЭ в отношении разрешения проблем безопасности 68,63%. Общий уровень внедрения стандартов ИКАО в Армении выше среднеевропейского уровня, однако процент внедрения по 1 КЭ в отношении «основного авиационного законодательства» составляет 71%, что является немного меньше среднеевропейского уровня равному 81%. Несмотря на довольно устойчивые показатели можно отметить небольшой регресс в соответствии стандартам ИКАО государственной системы по безопасности полетов в Армении по сравнению с результатами аудита ИКАО проведенными в 2007 г. Так процент внедрения снизился с 96% в 2007 г. до 83% в 2015 г.

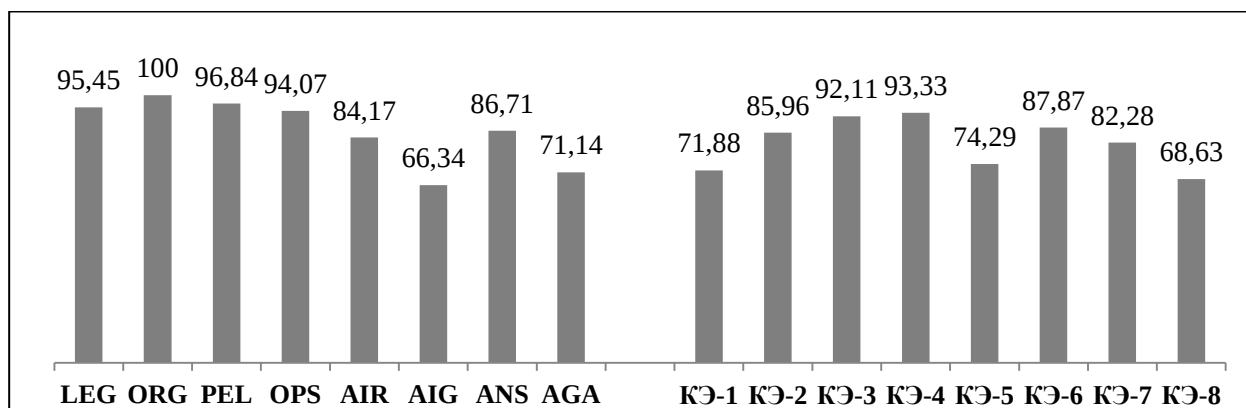


Рисунок 6.

В Республике Армения принято Решение Правительства Республики Армения «Об утверждении государственной программы по летной безопасности Республики Армения» от 10.12.2015 г. №1460-Н. Вместе с тем в Законе Республики Армения «Об авиации от 22.02.2007 г., утвержденного Национальным собранием Республики Армения, закреплены некоторые положения с отсылкой на стандарты ИКАО. Комитет гражданской авиации Республики Армения является государственным руководящим органом в области авиационной безопасности, безопасности полетов в Республике Армения.

4.2. Республика Беларусь

На рисунке 7 представлены результаты аудита в Республике Беларусь, проведенного в 2015 году. Необходимо отметить, что уровень эффективного внедрения стандартов и рекомендуемой практики ИКАО в Беларуси является минимальным по сравнению с остальными странами-членами ЕАЭС. В тоже время, несмотря на довольно невысокий уровень внедрения в Беларуси аудиторами ИКАО не было обнаружены существенные замечания влияющих на безопасность полетов. Кроме того, средний эффективный уровень внедрения (58,11%) является ниже среднемирового показателя (65,41%) и среднеевропейского (77,07%). В соответствии с показателями, очевидно, что довольно слабым является уровень внедрения по 4 КЭ (21,74%), указывая тем самым на проблемы кадровой политики. Данные проблемы в свою очередь отражаются также на невысоком уровне (33,33%) организации гражданской авиации (ORG) в авиационных властях Беларуси. Дополнительно нужно

отметить достаточно невысокий показатель внедрения SARPs ИКАО по 8 и 3 КЭ, где, соответственно, 42% и 47% уровня внедрения стандартов.

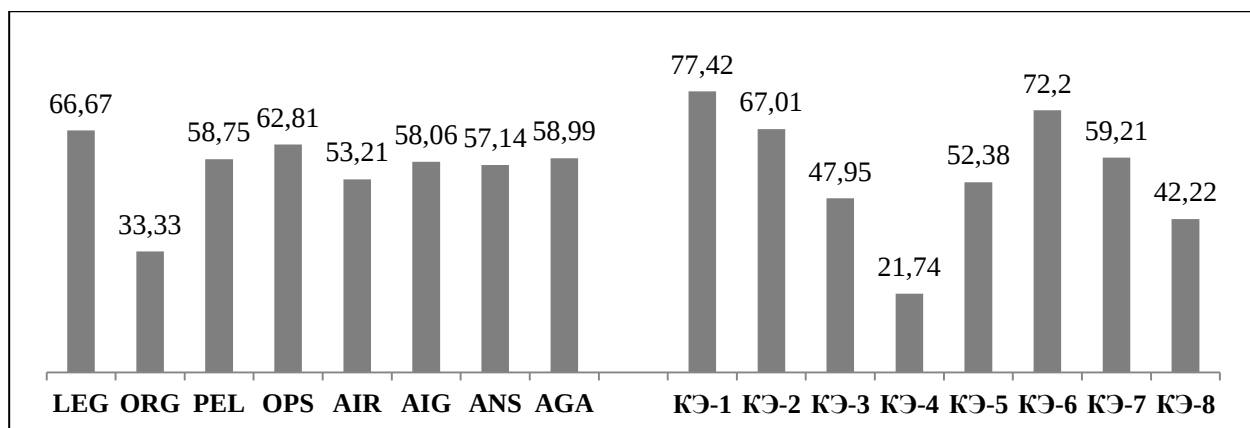


Рисунок 7.

В настоящее время в Республике Беларусь в соответствии с требованиями стандартов и рекомендуемой практики, изложенных в Приложении 19 к Конвенции о Международной гражданской авиации, разработана «Национальная программа по безопасности полетов гражданской авиации Республики Беларусь», которая утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 августа 2019 года № 563.

В целях совершенствования деятельности по осуществлению контроля в области гражданской авиации в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 4 сентября 2019 года № 328 «О создании учреждения» некоторые функции и виды деятельности делегированы государственному учреждению «Авиационная инспекция», которая находится в подчинении Департамента по авиации Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь и является инспекторским органом в области гражданской авиации, осуществляющим в рамках обязательств, принятых в соответствии с международными договорами Республики Беларусь, контроль за безопасностью полетов воздушных судов и авиационной безопасностью в области гражданской авиации.

В Республике Беларусь ведется постоянная целенаправленная работа по повышению уровня эффективного внедрения стандартов и рекомендуемой практики ИКАО. По всем Приложениям к Конвенции о международной

гражданской авиации разработаны и утверждены нормативные правовые акты в виде Авиационных правил, в которых учтены стандарты и рекомендуемая практика ИКАО по всем направлениям деятельности гражданской авиации.

Республика Беларусь готовится к проведению аудита в рамках универсальной программы ИКАО по проведению проверок организации контроля обеспечения безопасности полетов, которая запланирована на март 2021 года.

4.3. Республика Казахстан

На рисунке 8 представлены результаты скоординированной ИКАО валидационной миссии (ICVM), проведенной в Республике Казахстан в 2016 г. с целью устранения существенного замечания по безопасности полетов в области летной эксплуатации в отношении сертификации авиакомпаний.

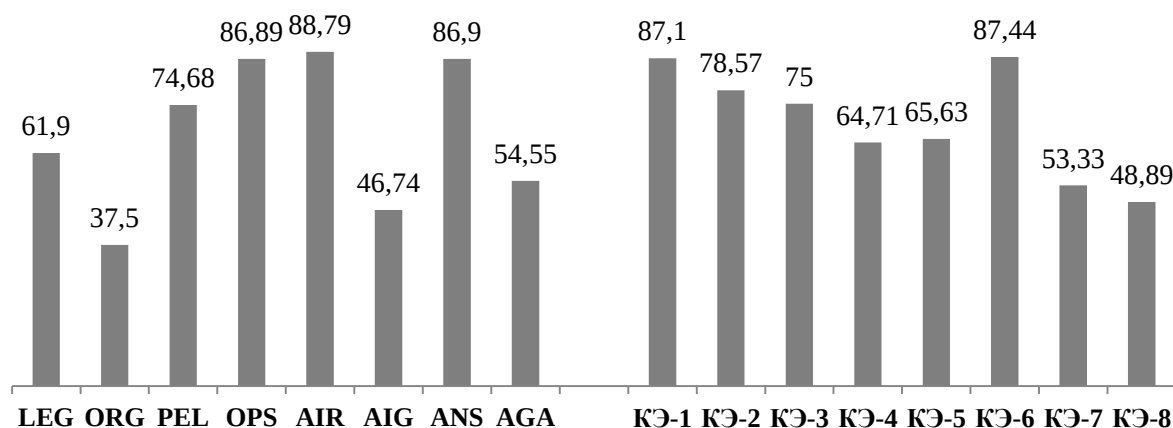


Рисунок 8.

Для осуществления программ в области обеспечения безопасности полетов ИКАО оказывает техническо-консультационную помощь через Бюро технического сотрудничества (БТС) ИКАО. Программа технического сотрудничества ИКАО предоставляет консультации и помощь в разработке и реализации проектов по всему спектру гражданской авиации, направленных на безопасность полетов, авиационную безопасность, охрану окружающей среды и устойчивого развития национальной и международной гражданской авиации. Республикой Казахстан в 2012 г. было заключено соглашение с БТС в целях устранения существенных замечаний ИКАО в областях летной годности и

летней эксплуатации, выявленных в ходе аудита ИКАО 2009 г. В последующих 2014 и 2016 гг. были устранены существенные замечания в рамках ICVM. Устранение существенных замечаний позволило снять ограничения Европейской Комиссии на полеты казахстанских авиакомпаний в Европейский Союз. В целом средний уровень эффективного внедрения SARPs ИКАО в Республике Казахстан вырос с 47% в 2009 г. до 74% в 2016 г. В конце 2017 г. данный уровень среди государств-членов ЕАЭС был вторым после Республики Армения.

В сфере управления безопасностью полетов действует Программа по безопасности полетов в сфере гражданской авиации, утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 11 марта 2016 г. № 136, которая разработана в соответствии с требованиями Закона Республики Казахстан «Об использовании воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности авиации», приложений 17 и 19 и Doc 9859 ИКАО «Руководство по управлению безопасностью полетов».

4.4. Кыргызская Республика

В результате проверки системы гражданской авиации Кыргызской Республики, проведенной в рамках МНМ УППКБП в 2016 году и последующей Миссии ICVM 2019 (миссия ИКАО по валидации), выполненной с целью валидации статуса корректирующих действий, предпринимаемых государством в отношении сделанных ранее выводов и рекомендаций аудита 2016 года, был достигнут прогресс по 95 вопросам протокола в областях PEL и OPS, в результате чего обновленный общий показатель эффективного внедрения (EI) в Кыргызской Республике составил 72,41%, а также вопрос, вызывающий значительную обеспокоенность в области безопасности полетов (SSC) в Кыргызской Республике был успешно решен и данный SSC был снят 7 июня 2019 года.

В целом результаты аудита ИКАО в Кыргызской Республике отображены на рисунке 9.

На сегодняшний день авиакомпании «AviaTrafficCompany» и «Air Manas Air Company» имеют сертификат IOSA и занесены в Реестр авиакомпаний, прошедших аудит IOSA.

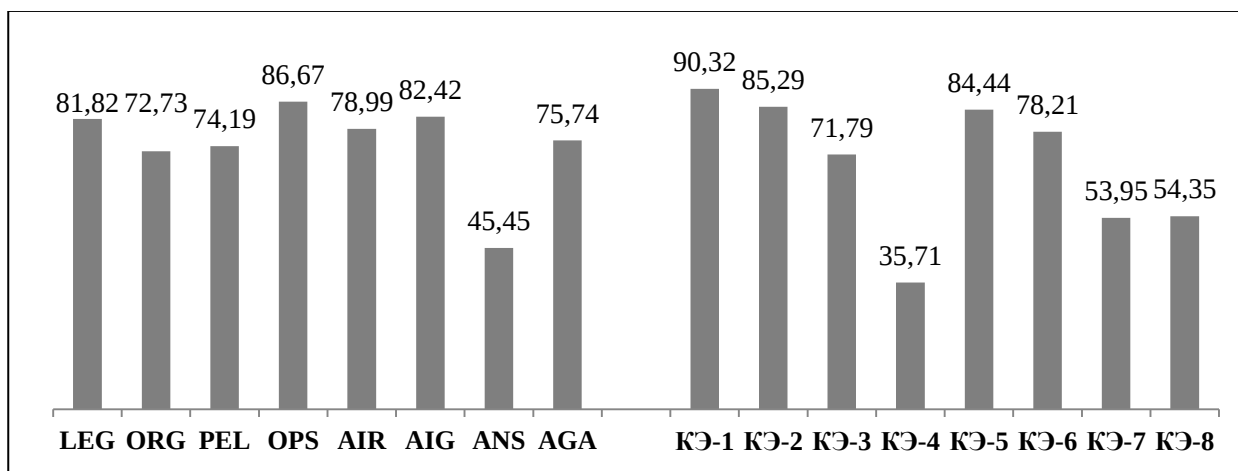


Рисунок 9.

Следует также отметить, что Авиационные правила Кыргызской Республики 19 «АПКР-19 Безопасность полетов» соответствует Приложению 19.

4.5. Российская Федерация

На рисунке 10 приведены результаты аудита ИКАО Российской Федерации, проведенного в 2015 г. Аудиторы проверили работу системы контроля за обеспечением безопасности полетов в Российской Федерации путем проверки Министерства транспорта Российской Федерации, Межгосударственного авиационного комитета, Федерального агентства воздушного транспорта, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации», территориальных управлений Росавиации и Ространснадзора в Северо-Западном федеральном округе на соответствие стандартам и рекомендуемой практике ИКАО. В Российской Федерации система контроля за обеспечением безопасности полетов является самой сложной по сравнению с остальными государствами-членами ЕАЭС.

Средний уровень внедрения SARPs в Российской Федерации составляет около 71 %, что близко к среднеевропейскому значению (Рисунок 10). Однако

следует отметить, что данный показатель существенно снизился по сравнению с результатом аудита 2008 года, когда уровень соответствия составлял 84%. Кроме того, текущий уровень внедрения по основному авиационному законодательству и нормативным актам гражданской авиации (LEG) – 68%, организации гражданской авиации (ORG) – 64% и выдачи свидетельств авиационному персоналу и подготовке кадров (PEL) – 61% заметно ниже среднеевропейских показателей (LEG – 74%; ORG – 73%; PEL – 85%), а также незначительно уступает среднемировому (LEG -71%; ORG – 67%; PEL – 73%).

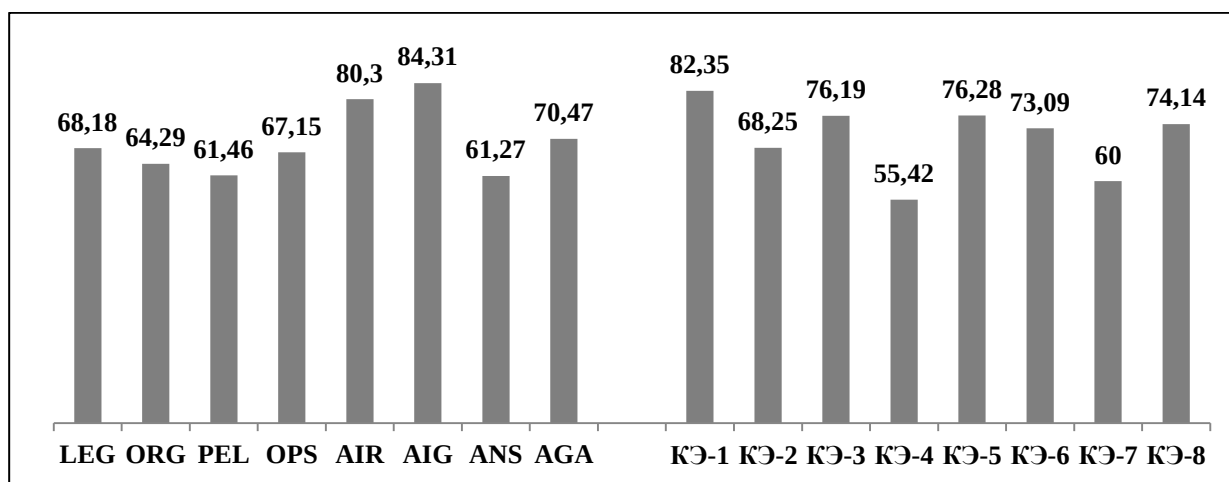


Рисунок 10.

В настоящее время в Российской Федерации отработка замечаний по результатам аудита ИКАО в рамках МНМ УППБП находится в стадии завершения.

4.6. Выводы по анализу систем контроля и надзора по безопасности полетов в государствах-членах ЕАЭС

На рисунке 11 показан уровень внедрения SARPs по 8 КЭ в государствах-членах ЕАЭС, а также среднемировые и среднеевропейские показатели.

Очевиден невысокий уровень соответствия стандартам и рекомендуемой практики ИКАО по 4-ому КЭ в отношении квалификации и подготовки технического персонала в авиационных администрациях Кыргызской Республике и Республике Беларусь. Вместе с тем, среднемировой показатель по 4-ому КЭ также является низким в отношении всех государств-членов ИКАО. Данный тренд высвечивает проблемы авиационных администраций в подготовке

и привлечении высококвалифицированных кадров на работу, что в свою очередь оказывает негативное влияние на системы контроля за обеспечением безопасности полетов в государствах-членах ИКАО.

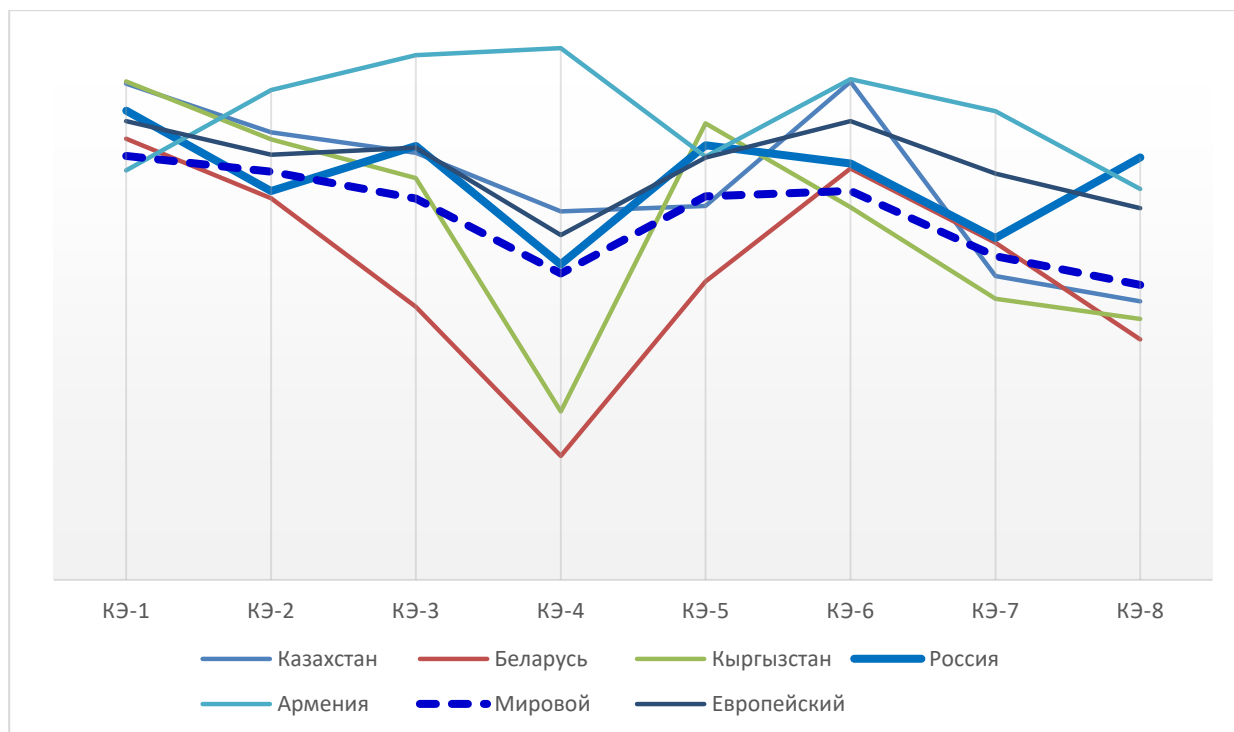


Рисунок 11.

До конца 2017 г. все государства-члены ИКО были обязаны создать эффективные системы контроля за обеспечением безопасности полетов (показатель эффективного внедрения стандартов ИКАО свыше 60%). В 2017 г. показатель эффективного внедрения SARPS в государствах-членах ЕАЭС был выше 60 %, за исключением Республики Беларусь (58,11 %).

Для авиационной администрации Кыргызской Республики основным приоритетом является устранение существенного замечания в области безопасности полетов.

Государствам-членам ИКАО, в том числе и государствам-членам ЕАЭС, необходимо внедрять Государственную программу по безопасности полетов (ГосПБП). Следует отметить, что внедрить в полном объеме основные принципы ГосПБП всем государствам-членам ЕАЭС в рамках ГПБП ИКАО необходимо в среднесрочной перспективе до 2022 г., согласно целям ГПБП [12].

Грамотное использование ГосПБП в государствах-членах ЕАЭС требует тесного сотрудничества между всеми производственными областями для выявления источников опасности и управления рисками. Для разработки правильных корректирующих мер применительно к каждому конкретному государству или региону ЕАЭС в целом необходимы различные виды данных о безопасности полетов всех субъектов отрасли в каждом государстве-члене. Это требует взаимодействия между ИКАО, государствами и международными организациями в сфере управления рисками для безопасности полетов. Кроме того, для достижения целевых показателей эффективности обеспечения безопасности полетов, установленных посредством ГосПБП государства или СУБП поставщиков обслуживания, необходимы совместные усилия ключевых заинтересованных сторон, в том числе, поставщиков обслуживания и органов регулирования.

Для внедрения ГосПБП и СУБП может потребоваться внесение изменений в нормативные положения, политику и организационную структуру, которые требуют дополнительных ресурсов, содержания персонала или ряда различных навыков в зависимости от степени внедрения каждого элемента ГосПБП и СУБП. Дополнительные ресурсы могут потребоваться также для обеспечения сбора, анализа и обработки информации, необходимой для разработки и поддержания процесса принятия решений на основе оценки рисков. Кроме того, следует иметь технический потенциал для сбора и анализа данных, определения тенденций в сфере обеспечения безопасности полетов и распространения результатов среди заинтересованных сторон. ГосПБП может потребовать инвестиций в технические системы, позволяющие осуществлять эти аналитические процессы, а также на подготовку компетентных и квалифицированных специалистов, необходимых для поддержки программы [12].

5. Предложения и рекомендации, направленные на обеспечение соответствия законодательства государств-членов ЕАЭС стандартам и рекомендуемой практике ИКАО

С целью обеспечения соответствия законодательства государств-членов стандартам и рекомендуемой практике ИКАО:

1) государствами-членами ЕАЭС должна быть продолжена работа по повышению уровня обеспечения авиационной безопасности и безопасности полетов в рамках глобальных инициатив ИКАО;

2) государствам-членам ЕАЭС следует совершенствовать национальные планы обеспечения авиационной безопасности и безопасности полетов для эффективной реализации ГПАБ и ГПБП;

3) государствам-членам ЕАЭС следует принять нормативный правовой акт для обеспечения постоянного контроля за выполнением государством-членом международных стандартов и рекомендуемой практики ИКАО, содержащихся в приложениях к Чикагской конвенции, а также инициировать изменения в национальном законодательстве в соответствии с поправками к международным стандартам и рекомендуемой практике ИКАО;

4) в рамках Союза создать механизм по анализу данных по безопасности полетов в поддержку обновления показателей эффективности, связанных с рисками и основными компонентами авиационной системы. Государствам-членам ЕАЭС следует достигать соглашений для определения соответствующих показателей, схем общей классификации и методик анализа, способствующих обмену информацией о безопасности полетов и ее совместному использованию [12];

5) в долгосрочной перспективе государствам-членам ЕАЭС рекомендуется, опираясь на практику управления безопасностью полетов в рамках ГосПБП, разработать усовершенствованные системы контроля за обеспечением безопасности полетов, включая упреждающее управление рисками. Анализы состояния безопасности полетов будут интегрироваться во все аспекты будущих авиационных систем и использоваться для прогнозирования рисков до внесения эксплуатационных изменений;

6) в целях обеспечения безопасности полетов необходимо внедрить систему постоянного надзора, чтобы эксплуатант:

поддерживал на должном уровне знания, навыки и квалификацию персонала по производству полетов и наземных инструкторов;

вел оперативный учет полетного времени, служебного полетного времени и времени отдыха всех членов экипажа;

нес ответственность за наземное обслуживание даже в том случае, если все функции и задачи по наземному обслуживанию переданы на подрядных условиях поставщику услуг;

7) государствам-членам ЕАЭС следует принять нормативные правовые акты, обеспечивающие уровень безопасности, соответствующий установленным требованиям.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ государственных (национальных, правительственных) систем контроля по обеспечению авиационной безопасности и безопасности полетов на соответствие приложениям 17 и 19 к Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 года показал, что государства-члены ЕАЭС неоднократно проходили проверки ИКАО с достаточно высоким, но все же различным уровнем соответствия. Такой результат, главным образом, связан с разными факторами в отрасли гражданской авиации, а также с внутренней политикой.

При обеспечении соответствия между национальными нормативными правовыми актами и международными стандартами и рекомендуемой практикой ИКАО законодательство проходит рассмотрение и согласование в разных государственных органах, в результате теряются основные элементы международных стандартов, что не обеспечивает полного соответствия национального авиационного законодательства государства международным стандартам и рекомендуемой практике ИКАО.

Государствам-членам следует максимально привести свое авиационное законодательство в соответствие с международными стандартами и

рекомендуемой практикой ИКАО и обеспечить непрерывный мониторинг их соответствия последним.

Реализация данных предложений и рекомендаций позволит государствам-членам ЕАЭС привести национальное законодательство в соответствие с требованиями ИКАО, что обеспечит основу их взаимной гармонизации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Официальный сайт Комитета гражданской авиации при Министерстве территориального управления и инфраструктур Республики Армении <http://www.aviation.am/>.
2. Официальный сайт Департамента авиации Министерства транспорта и коммуникации Республики Беларусь <http://caa.gov.by/ru/>.
3. Положение государственного учреждения «Комитет гражданской авиации Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан», утвержденное приказом исполняющего обязанности Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 14.10.2014 г. № 63.
4. Официальный сайт Агентства гражданской авиации при Министерстве транспорта и дорог Кыргызской Республики <http://caa.kg/ru/>.
5. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, РОСТРАНСНАДЗОР, <http://rostransnadzor.ru/>.
6. Официальный сайт Федерального агентства воздушного транспорта, РОСАВИАЦИЯ, <http://www.favt.ru/>.
7. ИКАО, Защищенный портал ИКАО по авиационной безопасности [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://portal.icao.int/pages/default.aspx> (дата обращения: 22.11.2017).
8. ИКАО, 2006b, Doc 9735, AN/960. Руководство по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов. Издание второе, 2006.
9. ИКАО, 2013a. Приложение 19 к Конвенции о международной гражданской авиации. Управление безопасностью полетов, 2013, с. 22.
10. Tyler B. Spence, Richard O. Fanjoy, Chien-tsung Lu, Stewart W. Schreckengast. International standardization compliance in aviation. Journal of Air Transport Management, 49, 2015, pp. 1-8.
11. ИКАО, 2017. API Data Service [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.icao.int/safety/iStars/Pages/API-Data-Service.aspx>
12. ИКАО, 2016. Документ 10004. Глобальный план обеспечения безопасности полетов, 2017-2019 гг., Издание второе, 2016, с. 14-15.

13. АГА КР, 2017. Результаты аудита ИКАО по безопасности полетов Кыргызской Республики. ([Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://caa.kg/ru/deyatelnost/deyatelnost-po-ikao/rezultaty-prohojdeniya-auditov-ikao/>).

14. European Union, 2017. Annex A, List of air carriers which are banned from operating within Union, with exceptions. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://ec.europa.eu/transport/modes/air/safety/air-ban_en

15. ИКАО, Приложение 19 к Конвенции о международной гражданской авиации «Управление безопасностью полетов», издание второе, июль 2016 года.

16. ИКАО, Глобальный план обеспечения безопасности полетов, 2020-2022 гг. (Doc 10004).

17. ИКАО, Руководство по управлению безопасностью полетов (Doc 9859, издание четвертое, 2018 года).