

Пояснительная записка

В современной практике разработки гражданских летательных аппаратов экологические характеристики стали одними из главных показателей, которые определяют их конкурентоспособность на мировом рынке и возможность эксплуатации на международных авиалиниях.

Помимо ужесточения действующих экологических ограничений на шум самолетов и эмиссию вредных веществ двигателей уже в самое ближайшее время будут применяться новые ограничения, связанные с эмиссией углекислого газа (CO₂), эмиссией нелетучих твердых частиц (НТЧ), уровнем звукового удара и др.

ИКАО в лице Комитета по защите окружающей среды от воздействия авиации (Committee on Aviation Environmental Protection, CAEP) постоянно отслеживает и прогнозирует развитие передовых авиационных технологий и на их основе разрабатывает новые или ужесточает действующие экологические Стандарты.

В этом процессе задействована группа российских экспертов, которая реально участвует в процессе выработки новых ограничений с целью защиты интересов российских производителей и других заинтересованных сторон РФ и, в конечном счете, повышения конкурентоспособности отечественной гражданской авиации.

Важной задачей в этой области является переход от практики реагирования на уже разработанные экологические Стандарты ИКАО к предварительному опережающему анализу последствий для России от принятия рассматриваемых экологических ограничений различной жесткости, при котором Россия будет активно и, главное, обоснованно влиять на принятие окончательных решений по экологическим Стандартам ИКАО. Существующая ведомственно-отраслевая разобщённость (Минпромторг России, Минтранс России и др.) не позволяет правильно и своевременно сформировать позицию по этим вопросам и организовать защиту российских интересов на уровне рабочих групп и CAEP в целом.

В итоге, это может приводить к снижению конкурентоспособности отечественных самолетов по отношению к западным самолётам, а также к снижению конкурентного потенциала российских эксплуатантов воздушного транспорта при выполнении международных коммерческих перевозок.

Среди возможных причин низкой эффективности работы экспертов и уменьшения возможностей для защиты интересов РФ при разработке экологических Стандартов можно выделить следующее:

1. Отсутствие целевой межведомственной рабочей группы, состоящей из представителей Минпромторга России, Минтранса России, Авиарегистра России, представителей авиапроизводителей и эксплуатантов, а также низкую активность в этом направлении Межведомственной комиссии по делам ИКАО. Целью упомянутой рабочей группы могла быть выработка научно обоснованной позиции с учетом интересов всех заинтересованных сторон (авиапроизводителей, сертифицирующих органов, авиакомпаний и т.д.), которую надо отстаивать и защищать на уровне РГ CAEP.

2. Отсутствие централизованной государственной поддержки в организации комплексных опережающих исследований по оценке последствий от ужесточения ограничений для России и выработке рекомендаций российским производителям и другим заинтересованным сторонам. Минпромторг России и Минтранс России (как наиболее заинтересованные стороны) могли бы организовать финансовую и экспертную поддержку этих исследований.

3. Невозможность регулярного и активного участия российских экспертов в совещаниях рабочих групп (РГ) САЕР и других экологических форумов ИКАО, что обусловлено отсутствием целевого государственного финансирования и зависимостью от финансового состояния и руководителей предприятий, в которых работают назначенные российские эксперты ИКАО.

4. Отсутствие экспертов от Федеральных органов исполнительной власти и российских сертифицирующих органов в составе РГ САЕР.

После принятия в 2016 г. и утверждения в 2017 г. нового Стандарта ИКАО по эмиссии CO₂ самолетов ГА основными насущными экологическими проблемами САЕР являются (в порядке их приоритетности):

1. Активное противодействие внедрению новой глобальной системы рыночных мер (ГСРМ) по компенсации эмиссии CO₂ для международной гражданской авиации, так называемой, «Системы компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации» (CORSIA) (новый том IV Приложения 16).

2. Принятие нового Стандарта ИКАО по эмиссии нелетучих твердых частиц (НТЧ) (новая глава Тома II «Эмиссия авиадвигателей»).

3. Разработка новых экологических Стандартов для СПС (сверхзвуковых пассажирских самолетов).

Система CORSIA в основном затрагивает интересы эксплуатантов воздушного транспорта и авиационных властей государств и, в некоторой степени, сертифицирующих органов, но также косвенно затрагивает интересы авиапроизводителей.

В технической разработке (т.е. в определении основных показателей и схемы реализации) новой ГСРМ ИКАО Россия практически не принимала участие (за исключением бывшего представителя РФ при ИКАО А.А. Новгородова).

После ускоренной концептуальной разработки новой ГСРМ (ускоренной, потому она явилась условием для временной приостановки Европейской схемы торговли квотами на эмиссию (EU ETS) в 2012 г., непосредственно затрагивающей экономические интересы всех эксплуатантов воздушного транспорта, выполняющих международные полёты в европейском воздушном пространстве) на 39-й сессии Ассамблеи ИКАО в 2016 г. после долгих дебатов в принципе была одобрена система CORSIA «...в целях решения проблемы любого годового прироста объёмов совокупной эмиссии CO₂ международной гражданской авиации...». Россия, основываясь на мнении, что система CORSIA не приведет к снижению глобального объема эмиссии CO₂, а лишь будет способствовать уходу финансовых средств и инвестиций из авиационной отрасли в другие отрасли, выступала и выступает за другую ГСРМ – ACDM («механизм чистого развития для гражданской авиации»), как альтернативу системе CORSIA (описание позиции РФ в прилагаемом российском документе 39-й сессии Ассамблеи ИКАО). До Ассамблеи

делегации России, КНР и Индии предложили альтернативный вариант: единую ставку отчислений с каждой тонны топлива для международных рейсов. При этом величина ставки должна определяться в ходе очередной сессии Ассамблеи ИКАО «на основе трёхгодичного цикла исходя из потребности финансирования экологических авиапроектов». По мнению России, в этом случае финансовые средства остаются внутри отрасли, и гарантированно направляются для выполнения экологических проектов ИКАО, включая инфраструктурные. В предложении была предусмотрена помощь развивающимся странам в реализации экологических проектов.

В настоящее время 73 страны (37% от общего количества стран-членов ИКАО) заявили о добровольном присоединении к выполнению пилотного этапа внедрения системы CORSIA (эти страны вместе осуществляют около 87,7% объёма международных перевозок) начиная с 2021 г. Остальные страны (с учетом того, что часть стран будет частично освобождаться от применимости к ним отдельных элементов системы) обязаны будут присоединиться к полномасштабному выполнению положений CORSIA с 2027 г.

Комитет САЕР ИКАО разработал целый пакет проектов документов для реализации системы CORSIA, в т.ч. проект тома IV Приложения 16 «Система компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSIA)», проект «Технического руководства по окружающей среде. Том IV. Дос 9501. Методики демонстрации соответствия Системе CORSIA, проект «Критериев устойчивости для устойчиво производимых видов авиационного топлива» и др. документы, не все из которых до сих пор доступны в России для широкого публичного обсуждения.

Следует особо подчеркнуть то обстоятельство, что все государства-члены ИКАО вне зависимости от их решения о присоединении к пилотному этапу внедрения CORSIA начиная с 1-го января 2019 года должны ввести в действие систему мониторинга, информирования ИКАО и аудита информации об эмиссии CO₂ (MRV) эксплуатантов воздушного транспорта, зарегистрированных в этих государствах, применительно к международным полётам.

Учитывая все это возникает необходимость проведения широких обсуждений систем ГСРМ среди всех заинтересованных сторон с учётом необходимости развёртывания подсистемы CORSIA – MRV уже в этом году, а также организации упреждающих исследований и поиска возможных взвешенных решений исходя из интересов дальнейшего развития авиационной отрасли в Российской Федерации. Важно, чтобы при этих обсуждениях были представлены все мнения по этому вопросу, а консолидированная позиция отрасли по этим вопросам была доведена до сведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти и Правительства Российской Федерации.

САП России 23 января провел совещание по рассмотрению и обсуждению системы CORSIA. На совещании были приглашены представители всех заинтересованных сторон, включая авиапроизводителей самолетов и двигателей, эксплуатантов, представителей министерств (Минпромторга России, Минранса России и Мнэкономразвития России).

В Решении совещания Наблюдательному совету САП рекомендовано

а) рассмотреть вопрос о направлении предложения смежным ведомствам, вовлечённым в формирование экологической политики России в области авиастроения и воздушного транспорта (Комитету по транспорту государственной думы РФ, Минтрансу России, Минпромторгу России, Авиарегистру России, Минприроды России,

Минэкономразвития России, российским эксплуатантам воздушного транспорта) создать постоянную реально функционирующую межведомственную рабочую группу по своевременному формированию предложений в отношении научно обоснованной позиции РФ при разработке и принятии экологических SARPs ИКАО

б) рассмотреть вопрос о разработке проекта предложений в отношении мер централизованной государственной поддержки комплексных опережающих исследований (по направлению международного сотрудничества) по оценке последствий ужесточения экологических ограничений для авиационной промышленности и эксплуатантов воздушного транспорта России, вводимых на основании SARPs и других экологических инициатив ИКАО, и выработке предложений по корректирующим мероприятиям;

Кроме того, решено продолжить обсуждение ГСРМ CORSIA и ACDM на межведомственном уровне для формирования научно обоснованной позиции РФ по CORSIA ИКАО в преддверии 40-й сессии Ассамблеи ИКАО (сентябрь-октябрь 2019 года).