

О проекте государственного программного документа по безопасности полетов

Комитет по безопасности полетов САП завершил разработку предложений в отношении проекта государственного программного документа по безопасности полетов – «Программы по безопасности полетов гражданских воздушных судов». Данная деятельность осуществлялась с начала 2019 года во исполнение решений IV Съезда авиапроизводителей России и прошла несколько этапов.

Первая редакция Программы 27 февраля 2020 года была рассмотрена на 49 заседании Наблюдательного совета Союза авиапроизводителей России и принята за основу. При обсуждении первой редакции Программы от участников рабочей группы в состав, которой вошли представители ФАВТ, ведущих авиакомпаний и предприятий, поступило 156 комментариев, замечаний и предложений, из которых 82 были учтены во второй редакции проекта «Программы по безопасности полетов гражданских воздушных судов».

Вторая редакция проекта «Программы по безопасности полетов гражданских воздушных судов» была рассмотрена на Общем собрании членов Союза авиапроизводителей России 02 апреля 2020г.

Новейшая история разработки программных мероприятий по безопасности полетов в Российской Федерации

В 2008 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 641-р была утверждена Государственная программа обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации Российской Федерации (далее - Государственная программа 2008 года).

Государственная программа 2008 года планировалась к реализации в два этапа, а основной акцент в ней делался на последующей разработке федеральными органами исполнительной власти федеральных и ведомственных целевых программ (перечней и планов в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на исполнение обязательств). Об этом подробно изложено в разделах «V. Механизм реализации Программы» и «VI. Ресурсное обеспечение и источники финансирования Программы».

Кроме этого, Государственная программа 2008 года содержала общее описание системы программных мероприятий в области обеспечения безопасности полетов по следующим направлениям:

1. установление и введение правил, требований нормативных положений, необходимых для обеспечения безопасности полетов;
2. координация деятельности ведомств и организаций в интересах обеспечения безопасности полетов;
3. совершенствование подготовки авиационного персонала;
4. система мер по введению в эксплуатацию современной отечественной авиационной техники и бортовых технических средств повышения безопасности полетов;
5. совершенствование и развитие наземной инфраструктуры;
6. формирование научно-теоретических и методических основ предотвращения авиационных происшествий и анализа эффективности принятых профилактических мероприятий;
7. обеспечение безопасности полетов при аэронавигационном обслуживании воздушного движения;
8. обеспечение метеорологической безопасности полетов.

Описание системы программных мероприятий носило в Государственной программе 2008 года декларативный характер, без упоминания каких-либо нормативно-правовых актов, содержащих соответствующие положения. При этом множество формулировок было изложено в расплывчатом формате пожеланий, не характерном для общеобязательного государственного предписания постоянного или временного характера, рассчитанного на многократное применение:

- 1) Планом мероприятий **намечается** подготовка максимально гармонизированных с международными стандартами федеральных авиационных правил...;
- 2) Реализация указанных мероприятий **предполагает** широкое сотрудничество....;
- 3) Для этого **предлагается** разработать процедуры межведомственного рассмотрения проблем обеспечения безопасности полетов;
- 4) Практическое снижение влияния человеческого фактора на безопасность полетов **возможно** за счет...;
- 5) Повышение качества подготовки авиационного персонала **предполагает** использование современных комплексных тренажеров...;
- 6) В целях организации подготовки летного состава в соответствии с международными стандартами **планируется** закупка...;
- 7) Обновление парка воздушных судов авиапредприятий Российской Федерации **будет решаться** путем приобретения воздушных судов российского производства нового поколения;
- 8) Требования воздушного законодательства Российской Федерации по реализации международных стандартов в части безопасности полетов **будут стимулировать**...;
- 9) «Это направление **предполагает** мобилизацию научного потенциала на всестороннее изучение и решение проблем обеспечения безопасности полетов...».

Организационное сопровождение реализации Государственной программы 2008 года было возложено на Межведомственную комиссию по безопасности полетов, которая, кроме прочего, должна была осуществлять ежегодную оценку эффективности реализации Программы по 8 показателям критических элементов системы организации контроля государством за безопасностью полетов, изложенным в документах Международной организации гражданской авиации (Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов, Дос 9734 AN/959, Руководство по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов, Дос 9735 AN/960).

В приложении к Государственной программе 2008 года был размещен План мероприятий, направленных на ее реализацию, сроки исполнения которых истекли в 2015 году.

По завершению двух этапов реализации Государственной программы 2008 года можно отметить обобщенный вывод, изложенный в подготовленном Росавиацией «Анализе состояния безопасности полетов в гражданской авиации Российской Федерации в 2015 году»: «Оценка эффективности реализации всех предусмотренных Программой направлений работ предполагала, что частота авиационных происшествий могла быть снижена примерно в 2 – 2,5 раза. По сравнению с 2007 годом, в котором разрабатывалась Программа, в 2015 году частота авиационных происшествий уменьшилась лишь в 1,3 раза (с 0,5 до 0,42), частота катастроф уменьшилась в 1,9 раза (с 0,32 до 0,17). Таким образом, ожидаемый эффект от реализации мероприятий программы в полной мере не был достигнут» [\https://avia.rostransnadzor.ru/storage/document/document_file/2019-02/20/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%20%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B

[E%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B2%20%D0%B2%202015%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%83.pdf\].](https://www.mk.ru/economics/2019/03/26/rossiyskim-aviakompaniyam-grozit-zapret-na-mezhdunarodnye-perelety-otsutstvuet-programma-bezopasnosti.html)

Не умаляя достоинств Государственной программы 2008 года, тем не менее, следует процитировать одно суждение, высказанное в средствах массовой информации и которое, возможно, поясняет причину появления в 2016 году столь не радужных выводов Росавиации: «Программа от 2008 года, которая упоминается в обращении, составлена и принята впопыхах, накануне приезда в нашу страну в 2008 году комиссии ICAO. На тот момент конкретные требования ICAO к национальной программе по безопасности полетов еще не были сформулированы. Требовалось только ее наличие. Так что буквально за две недели до приезда международной комиссии наши чиновники срочно сочинили формальную бумажку по безопасности полетов и тут же утвердили в правительстве, даже не удосужившись профинансировать ее исполнение. И как только представители ICAO покинули Россию, о документе все сразу забыли» [<https://www.mk.ru/economics/2019/03/26/rossiyskim-aviakompaniyam-grozit-zapret-na-mezhdunarodnye-perelety-otsutstvuet-programma-bezopasnosti.html>].

Следует при этом отметить, что какой-либо документ об отмене Государственной программы 2008 года до настоящего времени не опубликован.

По истечении сроков реализации Государственной программы 2008 года профессиональное экспертное авиационное сообщество нашей страны периодически высказывало озабоченность фактом отсутствия государственной программы по безопасности полетов в открытой печати [<https://www.mk.ru/economics/2019/03/26/rossiyskim-aviakompaniyam-grozit-zapret-na-mezhdunarodnye-perelety-otsutstvuet-programma-bezopasnosti.html>] и на специализированных отраслевых площадках [<https://favt.ru/public/materials//7/0/d/2/1/70d2137f18d2225bdddce996749b4.pdf>], увязывая в отдельных случаях факт отсутствия соответствующей требованиям ИКАО государственной программы безопасности полетов с устранением российских авиапроизводителей с мирового рынка продаж гражданской авиатехники [<https://www.aex.ru/docs/4/2019/12/2/2986/>].

Подобные мнения о программном документе по безопасности полетов государства-разработчика и изготовителя гражданских воздушных судов не могли остаться без внимания экспертного сообщества авиационной промышленности.

Комитет по безопасности полетов САП на заседаниях, посвященных внедрению международных стандартов по СУБП на предприятиях-разработчиках и изготовителях, пришел к выводу, что эффективность внедрения СУБП также может быть обусловлена наличием Госпрограммы по безопасности полетов. Уделив пристальное внимание изучению этой проблемы при подготовке к IV Съезду авиапроизводителей России, Комитет по безопасности полетов САП выступил с предложениями, в рамках действующего российского законодательства, по исправлению сложившейся к тому времени ситуации с Госпрограммой.

По итогам работы IV Съезда авиапроизводителей России Комитетом были сформулированы предложения по реализации требований стандартов ИКАО к Государственной программе по безопасности полетов с учетом действующего воздушного законодательства Российской Федерации в виде нормативного правового акта – положения о Государственной системе управления безопасностью полетов гражданских воздушных судов.

В октябре 2018 года предложения были направлены в Федеральное собрание Российской Федерации и поддержаны. В 2019 году Комитетом по безопасности полетов САП была подготовлена концепция нормативного правового акта, реализующего минимальные стандарты ИКАО по ГосПБП (SSP) в виде Программы по безопасности полетов.

На сегодняшний день существуют несколько аспектов, обусловленных произошедшим с 2008 года изменением содержательной части международных стандартов и рекомендаций, а также отечественной нормативно-правовой среды, в которых может осуществляться разработка государственного программного документа по безопасности полетов. Эти аспекты целесообразно принимать во внимание в любой дальнейшей деятельности в этой предметной области.

Международные стандарты и рекомендации ИКАО о программных мероприятиях по безопасности полетов

Разработка Государственной программы 2008 года осуществлялась в условиях отсутствия какого-либо международного стандарта на эту тему. К тому времени было опубликовано лишь первое издание Руководства по управлению безопасностью полетов (РУБП) Doc 9859 в котором констатировалось, что «для эффективного выполнения своих различных обязанностей в сфере обеспечения безопасности государству необходима "программа обеспечения безопасности полетов", чтобы свести свою многогранную деятельность в этой области в единое целое (п.3.1.3)». При таком скудном багаже, несомненно, сложно было ожидать великих свершений.



Во втором издании РУБП отмечалось, что «ГПБП – это управленческая система для управления государством безопасностью полетов (п. 11.2.1)», а «одна из целей ГПБП заключается в создании контекста, который обеспечивает реализацию СУБП поставщиками обслуживания (п. 11.6.1)».

Вектор развития понимания ГПБП, как управленческой системы, нашел к этому времени свое отражение и в российском законодательстве при внесении в 2012 году статьи 24.1 в Воздушный

кодекс и упоминании в ней о «государственной системе управления безопасностью полетов гражданских воздушных судов».

В третьем издании РУБП, вышедшем в 2013 году, указывалось, что «ГосПБП – это система управления, предназначенная для государственного регулирования и администрирования вопросов обеспечения безопасности полетов (п. 4.1.2)», а «система документирования ГосПБП должна включать в себя **основной документ по ГосПБП**, определяющий и описывающий ГосПБП, а также все прочие записи, формы и СЭП, связанные с реализацией и управлением ГосПБП (п. 4.2.10)». В этом же издании РУБП приводился образец содержания документа по ГосПБП и оговаривалось, что «процедура создания проекта документа по ГосПБП должна начинаться с момента начала процесса реализации ГосПБП» (п. 4.4.3, f)).

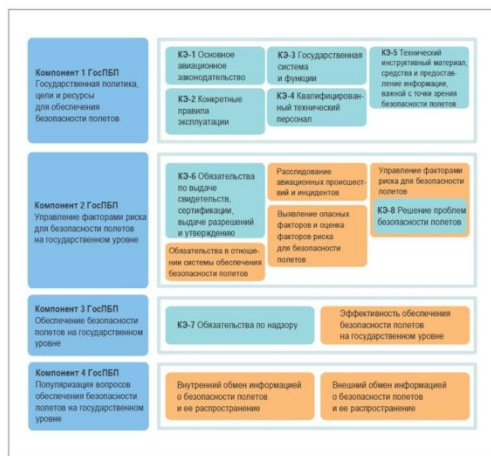
С 14 ноября 2013 года вступило в силу Приложение 19 к Чикагской конвенции о международной гражданской авиации «Управление безопасностью полетов», в котором впервые появилось формализованное определение термина **Государственная программа по безопасности полетов (ГосПБП)**, как единого комплекса правил и видов деятельности, нацеленных на повышение безопасности полетов. Указанная формулировка определения термина сохранилась и во втором издании Приложения 19 ИКАО и неплохо гармонирует с определением термина «государственная система управления безопасностью полетов гражданских воздушных судов», введенным Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2014 г. №1215.



В рекомендуемом материале ИКАО, изложенном в четвертом издании РУБП, появилась при этом оговорка: «Хотя термин "ГосПБП" по-прежнему используется во втором издании Приложения 19, его значение изменилось, включив интегрированный набор SARPS, представленный в главе 3.Таким образом, ГосПБП является частью широкого понятия государственного управления безопасностью полетов (п.8.1.4)».

Принимая во внимание изложенное, Комитетом по безопасности полетов САП были подготовлены предложения по имплементации стандартов и рекомендаций ИКАО о программных мероприятиях по безопасности полетов в виде Положения о государственной системе управления безопасностью полетов гражданских воздушных судов, что предусмотрена Воздушным кодексом Российской Федерации. В процессе согласования эти предложения трансформировались в поправку к воздушному законодательству о «Программе по безопасности полётов гражданских воздушных судов».

ШАБЛОН ГосПБП



Руководство по управлению безопасностью полетов, Дос 9859, издание четвертое, 2018 г.

Восемь критических элементов (КЭ) государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов формируют основу ГосПБП

Рис. 8-1. Объединенная государственная программа по безопасности полетов

Четвертое издание РУБП большое значение придает описанию государственной системы: «Описание системы дает отправную точку для внедрения ГосПБП (п. 1.3.2)». При этом достаточно четко формулируется положение о необходимости документирования ГосПБП: «Государству следует представить описание своей ГосПБП в соответствующем документе, с тем чтобы обеспечить общее понимание его всеми соответствующими сотрудниками (п. 8.3.6.24)».

Таким образом, с момента утверждения Государственной программы 2008 года трижды обновлялись рекомендации ИКАО по управлению безопасностью полетов, а также был введен и обновлен международный стандарт ИКАО. По результатам анализа международных стандартов и рекомендаций ИКАО о программных мероприятиях по безопасности полетов можно сформулировать следующие выводы:

- 1) Государственная программа по безопасности полетов – это не документ, а целенаправленная деятельность на уровне государства, направленная на повышение безопасности полетов. Это своего рода система государственного менеджмента, которая относится к аспекту государственной деятельности, предметно связанным с повышением безопасности полетов;
- 2) Должен существовать государственный программный документ по безопасности полетов, содержащий описание государственной системы (государственной программы по безопасности полетов) – т.н. *основной документ по ГосПБП*;
- 3) Государственный программный документ по безопасности полетов должен содержать описание системы государственного менеджмента, связанного с повышением безопасности полетов, в контексте описания правил и видов деятельности, структурированного по четырем основным компонентам [системы менеджмента]:
 - a) государственная политика, цели и ресурсы в области обеспечения безопасности полетов;
 - b) управление факторами риска для безопасности полетов на государственном уровне;
 - c) обеспечение безопасности полетов на государственном уровне;
 - d) популяризация вопросов безопасности полетов на государственном уровне;

- 4) Узкоспециализированный государственный программный документ по безопасности полетов не может быть подменен Воздушным кодексом, не структурированным на системной основе по четырем вышеуказанным основным компонентам и имеющим всеобъемлющий характер в области авиационной деятельности.

Правовая система Российской Федерации о программных мероприятиях по безопасности полетов

С момента утверждения Государственной программы 2008 года коренным образом обновилась нормативно-правовая система Российской Федерации в отношении программных документов, принимаемых на государственном уровне, в частности, Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. №588 был утвержден порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации.

В июне 2014 года был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» №172-ФЗ, который установил, что к государственной программе Российской Федерации относится «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

По состоянию на 2020 год принята обширная нормативная правовая база по различным аспектам разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, которой не существовало во времена разработки Государственной программы 2008 года. В рамках этой нормативной правовой базы настоящее время существуют, как минимум, два документа стратегического планирования, связанного с повышением безопасности полетов гражданских воздушных судов:

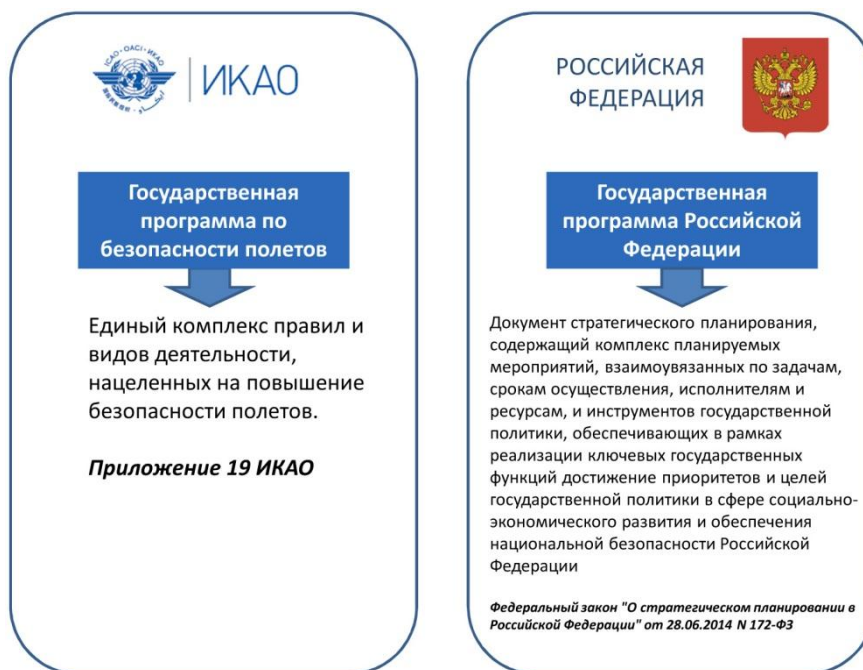
- 1) Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596);

- 2) Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р).

Три важных вывода следуют по результатам сравнительного анализа международных стандартов и рекомендаций ИКАО с положениями правовой системы Российской Федерации:

- 1) При внешней частичной схожести терминов «государственная программа по безопасности полетов» по ИКАО и «государственная программа Российской Федерации», они соответствуют различным понятиям;
- 2) Невозможно подменять требуемую международными стандартами ИКАО *государственную программу по безопасности полетов* наличием только предусмотренной Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» №172-ФЗ *государственной программы Российской Федерации*;

- 3) Предусмотренные российским законодательством документы стратегического планирования (государственные программы), нацеленные на повышение безопасности полетов существуют, находятся в управляемых условиях, финансируются и контролируются.



Реализация программных мероприятий по безопасности полетов

Рекомендации ИКАО по управлению безопасностью полетов предусматривают поэтапный подход к реализации государственной программы по безопасности полетов (далее - ГосПБП). При этом следует понимать, что рекомендации рассчитаны на некую универсальную модель применения и могут быть использованы с учетом степени зрелости действующей конкретной государственной системы в области авиационной деятельности.

Иными словами, реализация ГосПБП в случае, когда степень зрелости государственной системы низка, может заключаться в процессе поэтапного внедрения стандартов ИКАО, начиная с постижения азов устройства системы авиационного законодательства, организационной структуры государственных органов и т.д. Ключевую роль здесь играет первоначальный «анализ пробелов», который «крупными мазками» задает вектор дальнейших действий по созданию ГосПБП.

В случае же, когда государственная система достаточно зрелая, функционирует не один десяток лет, не однократно демонстрировала уровень имплементации стандартов и рекомендуемой практики ИКАО, не хуже общемирового, представляется не совсем верным говорить о необходимости «внедрения ГосПБП» по стандартам ИКАО. ГосПБП – управленческая система, которая уже функционирует в государстве и в такой ситуации целесообразно говорить о совершенствовании этой системы, доведения ее до полного соответствия применимым стандартам ИКАО. Такая постановка вопроса ближе не к внедренческим подходам, а к деятельности по реинжинирингу управленческих процессов, т.е. переосмыслению и перепроектированию системы менеджмента.

Первоначальным элементом такого реинжиниринга является описание системы - «как есть», а стандарты ИКАО будут представлять собой цель – «как нужно». Указание о важности этапа описания системы в качестве отправной точки для внедрения ГосПБП прослеживается во всех изданиях РУБП ИКАО и не должно быть упущено из внимания.

Государственный программный документ по безопасности полетов, который содержит описание системы государственного менеджмента по четырем формальным компонентам ГосПБП ИКАО, станет той самой отправной точкой в дальнейшей деятельности по реализации программных мероприятий по безопасности полетов, направленных, в том числе, на максимальную степень имплементации применимых стандартов ИКАО, которые, по разным причинам, на момент составления описания системы не реализованы полностью.

Основная часть программного документа по безопасности полетов по структуре должна соответствовать международному стандарту в части обязанностей государства по управлению безопасностью полетов, установленному в Приложении 19 ИКАО, и в максимально возможной степени гармонизирована с образцом содержания документа по ГосПБП из РУБП ИКАО Doc 9859 (добавление 8 к главе 4 третьего издания РУБП), исключенного из четвертого издания РУБП, но сохраненного в качестве рекомендации на специализированном Интернет-сайте ИКАО по безопасности полетов <https://www.unitingaviation.com/>.

Ввиду того, что программный документ по безопасности полетов может выступать в роли «описания системы», по возможности он должен содержать минимальное количество формулировок повествовательного отвлеченного характера, что характерно, например, для содержания Государственной программы 2008 года. Максимально лаконичные формулировки, гармонизированные с действующими положениями российского законодательства и передающие суть функционирования конкретной точки системы, должны сопровождаться ссылками на существующие нормативно-правовые акты, формируя тем самым полную ясную картину.

Таким образом, при наличии подобного программного документа, возможно приступить к последующему «анализу пробелов» зрелой, функционирующей государственной системы и составлять предметные планы мероприятий для достижения результатов по конкретным проблемным вопросам, выявленным в результате «анализа пробелов». Но при планировании любых действий в таком случае можно будет ориентироваться в среде действующего программного документа по безопасности полетов, и проводить в него необходимые изменения в контексте целостного функционирования системы государственного менеджмента в рамках четырех компонентов ГосПБП ИКАО.

Известен процедурный инструмент по анализу пробелов ГосПБП, предложенный ИКАО в формате вопросника из 62 пунктов (т.н. SSP Gap Analysis - SMM 4th Ed.). Два вопроса из него напрямую подразумевают наличие документа с описанием ГосПБП на момент проведения «анализа пробелов»:

- 1) Разработало ли [государство] документацию по программе по БП для описания ее структуры и связанных с ней программ. Как различные компоненты работают вместе, и как друг с другом функционируют различные государственные авиационные власти? (п. 1.2-14);
- 2) Вся ли документация по программе по БП разработана, утверждена и доведена до сведения/ стала доступной для всех заинтересованных сторон? (п. 1.2-15).

Очевидно, что попытки проведения «анализа пробелов» без понимания того, как устроена и функционирует государственная система в контексте четырех компонентов ГосПБП ИКАО, будут бессистемными и заранее обречены на крайне низкую эффективность.

Формирование подходов к реализации программных мероприятий по безопасности полетов является исключительной прерогативой федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и Комитет по безопасности полетов САП выступает только с предложениями по структуре и содержанию программного документа по безопасности полетов государства-разработчика и изготовителя гражданских воздушных судов, содержащего описание действующей государственной системы и являющимся стартовым пунктом в дальнейшей системной деятельности по повышению безопасности полетов.

При подготовке в 2018 году к IV Съезду авиапроизводителей России представлялись посильной задачей для авиационной общественности намерения перейти от слов к делу и вместо высказывания озабоченности и критики, выработать реальные предложения для государственных органов по имплементации стандартов Приложения 19 ИКАО по ГосПБП в российскую практику. К настоящему времени Комитет по безопасности полетов САП в максимально возможной степени осуществил эти намерения.

Известно, что Глобальный план обеспечения безопасности полетов ИКАО отводит ключевую роль целенаправленному согласованному взаимодействию государства и всех участников авиационной системы в деле повышения уровня безопасности полетов и Комитет по безопасности полетов САП уверен в возможности практической реализации этого принципа в отечественных реалиях.