

# Проблемы интегрирования гражданской авиации России в мировую транспортную систему

Е.А. КУКЛЕВ, С.А. СУРИН, Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации

**Сегодня перед гражданской авиацией России стоит насущная необходимость глубже интегрироваться в мировую транспортную систему. Особенность заключается в том, что продвижение отечественной гражданской авиации в сферу мировых авиационных перевозчиков возможно только на путях общего интегрирования России в международную транспортную систему.**



**Н**аша гражданская авиация всегда развивалась в тесном взаимодействии с мировым авиационным сообществом и в той или иной степени следовала букве международных соглашений. При этом приоритет отдавался документам, регламентирующим авиационную деятельность по рекомендациям международной авиационной организации ИКАО.

Сегодня сложилась ситуация, осложнившаяся целым рядом проблем. Это ограничения на полеты российских воздушных судов по международным маршрутам, «черные стенки» для российских авиакомпаний, не обеспечивающих необходимого уровня безопасности полетов. Сюда же следует отнести несогласованность нормативно-правовой базы России, регламентирующей и авиационную деятельность, и функционирование системы обеспечения транспортной безопасности; расхождение требований к транспортным средствам, к хозяйствующим объектам и субъектам и т.п.

Основной путь разрешения наметившихся противоречий видится в том, чтобы гармонизировать отечественную нормативно-правовую базу и технические регламенты в соответствии с международными документами и обеспечить интеграцию всего транспортного комплекса России в мировую транспортную систему.

Реализуемые в мире, а теперь и в России методы комплексного программно-

целевого планирования деятельности включают: программно-целевые документы (концепцию, политику, стратегию, федеральные и целевые программы, отраслевые программы, комплексные и ведомственные планы развития), нормативно-правовую базу (НПБ).

НПБ содержит следующие виды нормативно-правовых документов: Конституцию РФ, нормативные правовые акты (НПА — законодательные и подзаконные акты), нормативно-технические (нормативные) документы всех уровней (государственные, региональные, муниципальные, отраслевые, индивидуальные — отдельных органов государственного регулирования, организаций и предприятий всех организационно-правовых форм и видов собственности).

Проблема интегрирования Российской транспортной системы в мировую транспортную систему и ее реализация исключительно важны для России, особенно учитывая противоречивый характер составляющих этой проблемы.

Основой любого вида деятельности является безопасность. Конституция РФ обязывает государство обеспечить все виды безопасности, в том числе — транспортную безопасность, включая перевозочный процесс, транспортные средства и пути сообщения, жизнь и здоровье граждан, сохранение имущества (государственного, муниципального, юридических лиц, граждан), правопорядка, общественной безопаснос-

ти, экологической безопасности, борьбу с катастрофами и ликвидацию их последствий и др. аспекты.

Главные принципы государственной политики и практики обеспечения безопасности сводятся к следующему:

- конечная ответственность государства за обеспечение уровня транспортной безопасности;
  - приоритеты охраны жизни и здоровья людей, государственного, общественного и личного имущества;
  - гармонизация норм, требований, правил и процедур обеспечения транспортной безопасности и транспортной деятельности в Российской Федерации в соответствии с международными требованиями;
  - разумное соотношение целей обеспечения транспортной безопасности с реальными возможностями государства;
  - недопустимость нанесения необоснованного ущерба хозяйственной деятельности при государственных регулирующих воздействиях, адекватность профилактических мер степени угроз и возможному ущербу от нарушений в области транспортной безопасности;
  - необходимое, своевременное и комплексно сформированное нормативно-правовое и другое ресурсное обеспечение всех компонентов транспортной деятельности;
  - учет баланса интересов общества, государства, хозяйствующих субъектов, потребителей транспортных услуг;
  - максимальное использование в рыночных условиях возможностей государственно-частного партнерства;
  - приоритет плано-предупредительных мероприятий, комплексный характер и координация деятельности всех субъектов и объектов транспортной деятельности при обеспечении транспортной безопасности;
  - непрерывность обеспечения транспортной безопасности, заблаговременное выявление условий и факторов, угрожающих нормальному функционированию транспортной системы.
- Как же формируется государственная система обеспечения транспортной

безопасности и как осуществляется управление этой системой? Сегодня Российская Федерация располагает достаточно развитым аппаратом государственного управления безопасностью в отдельных отраслях народного хозяйства на всех уровнях властных структур — федеральном, региональном и местном (муниципальном).

Как отмечалось в Концепции, основная проблема построения государственной системы обеспечения безопасности транспортного комплекса заключается в отсутствии единого координирующего органа на разных стадиях обеспечения транспортной безопасности. Это обусловлено в значительной мере отсутствием утвержденных в установленном порядке Государственной Концепции обеспечения транспортной безопасности России, Федерального закона «О транспортной безопасности» и Единой государственной системы обеспечения транспортной безопасности.

В программно-целевом документе «Концепция развития гражданской авиационной деятельности в Российской Федерации» (одобрена на заседании Правительства Российской Федерации 07.12.2000 г.) определены главные принципы государственного регулирования авиационной деятельности, которые в обобщенном виде учтены в проекте 2005 г. Государственной Концепции обеспечения транспортной безопасности России.

Уточнить задачи и структуру Единой государственной системы обеспечения транспортной безопасности России позволяют требования и нормы, установленные стандартами и рекомендательной практикой (SARPS ИКАО) к функционированию и обеспечению безопасности ГА и обязательные к исполнению всеми странами (в том числе и Российской Федерацией), подписавшими протокол о международной гражданской авиации и ее руководящем органе — ИКАО.

«Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов», часть А. «Создание государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов и управление этой системой» (Doc. 9734-AN/959, Монреаль, ИКАО, первая редакция — 1999 г.) — рекомендательный документ ИКАО, разъясняющий, как наиболее эффективно выполнить обязательные требования.

Одна из важнейших рекомендаций данного Руководства сводится к тому, что организациям (в том числе авиапредприятиям) следует создавать систему

обеспечения качества, которая должна быть рассмотрена и утверждена специально уполномоченным органом — ведомством гражданской авиации (ВГА).

При формировании структуры и функций системы транспортной безопасности целесообразно использовать положительный опыт государственной авиации. С 2003 г. системы менеджмента качества авиационных ремонтных заводов вначале проходят добровольную сертификацию в регистре системы ГОСТ Р, а затем эти материалы и опыт подготовки в этой же структуре авиационного персонала используются при обязательной сертификации по безопасности, проводимой Минобороны РФ.

В основе всех видов деятельности по формированию единого транспортного комплекса, Государственной системы транспортной безопасности России и их интеграции в мировую транспортную систему лежит ресурсное обеспечение. В соответствии с Государственной концепцией обеспечения транспортной безопасности России (проект Минтранса РФ 2005 г.), ресурсное обеспечение включает:

- финансово-экономическое обеспечение;
- материальное и научно-техническое обеспечение;
- кадровое обеспечение;
- информационное обеспечение;
- нормативно-правовое обеспечение (добавленное авторами статьи).

Необходимым условием является гармонизация законодательства РФ в области транспорта и безопасности с нормами международного права и общепринятой международной практикой.

Создание и функционирование транспортной системы и ее отраслей, системы транспортной безопасности России и ее составляющих, а также интеграция этих систем в международную (европейскую и др.) систему должно обеспечиваться законодательством РФ, учитывающим нормы международного права (воздушного права, морского права и др. отраслей права).

К сожалению, в России в значительной степени отсутствуют гармонизированные друг с другом и с нормами международного права нормативные правовые акты практически на всех уровнях. Действуют нормативно-правовые документы начала 90-х гг., а также — утвержденные еще в СССР, правомочность которых может быть подтверждена лишь в судебном порядке. Такое состояние нормативно-правового

обеспечения для единой транспортной системы России и системы транспортной безопасности сегодня недопустимо. Возможен такой вариант решения после утверждения Концепции: Правительство РФ вносит в Госдуму законодательные инициативы по приведению федерального законодательства в соответствие с идеологией Концепции, разрабатывает и утверждает новые подзаконные акты.

Базовым элементом для дальнейшей разработки поставленных выше задач, направлений и методов их реализации является формирование единых представлений о безопасности в целом и о транспортной безопасности.

Уровень транспортной безопасности определяет реализация потенциальной угрозы для системы и способность объектов и субъектов противостоять такой угрозе.

Этот уровень зависит в основном от следующих факторов транспортной безопасности:

- технико-технологический (английское понятие — **safety**);
- антитеррористический — противодействие актам незаконного вмешательства (английское понятие — **security**);
- организационно-управленческий (английское понятие — **preparedness**).

Авторы предлагают следующий порядок оценки транспортной безопасности.

«Безопасность — состояние, при котором риск вреда (персоналу) или ущерб ограничены уровнем значения приемлемого риска».

Построение системы обеспечения безопасности основано на принципах менеджмента риска и менеджмента надежности систем «человек-машина».

В основе структуры такой системы должны быть:

- подсистема контроля качества функционирования по критерию риска на основе принципа «аудита» системы в соответствии с действующей нормативно-правовой базой РФ;
- подсистема оценивания фактических значений рисков и управления рисками и надежностью.

Основными факторами транспортной безопасности являются управленческая деятельность в соответствии с принципом конечной ответственности государства за уровень транспортной безопасности и деятельность хозяйствующих субъектов в рамках гармонизированной системы нормативно-правовой базы.