

УДК 347.82:351.814.2

СТРАТЕГИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИЛОЖЕНИЯ 19 «УПРАВЛЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ПОЛЕТОВ»

В.Д. БОРДУНОВ, Б.П. ЕЛИСЕЕВ

В статье исследуется новое Приложение 19 «Управление безопасностью полетов», содержащее стандарты и рекомендуемую практику ИКАО, направленную на создание в государствах-членах ИКАО единообразных государственных систем управления безопасностью полетов на новых принципах и началах. Также анализируется предстоящая работа Российской Федерации по реформатированию своей национальной системы обеспечения безопасности полетов в соответствии с требованиями стандартов Приложения 19.

Ключевые слова: стандарты и рекомендуемая практика ИКАО, Чикагская конвенция, управление рисками для безопасности полетов, государственная программа по безопасности полетов (ГосПБП), система управления безопасностью полетов (СУБП), приемлемый уровень безопасности полетов, государственный надзор и контроль за безопасностью полетов.

Вступление в силу в ноябре 2014 г. Приложения 19 к Чикагской конвенции 1944 г. ставит вопрос о направлениях правовой политики, которые должны быть разработаны и приняты Российской Федерацией в целях выполнения обязательств по применению стандартов ИКАО, установленных в ст. 37 и ст. 38 Конвенции. В соответствии со ст. 37 каждое государство *«обязуется сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации, касающихся воздушных судов, персонала воздушных трасс и вспомогательных служб, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее»*.

Конвенция не определяет и не разъясняет, как, каким образом и с кем каждое государство обязано сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил аэронавигации. По общему смыслу ст. 37 решение этих вопросов отнесено к внутренней компетенции каждого государства-участника Чикагской конвенции. Однако усмотрение не может быть безгранично произвольным. Принцип добросовестного соблюдения обязательств, закрепленный в Уставе ООН, исключает такой подход. Именно на этих правовых началах должна строиться национальная правовая политика применения стандартов нового Приложения 19.

Правовая политика государств-членов ИКАО и самой организации, осуществляемая в соответствии с Чикагской конвенцией 1944 г., развивается в международно-правовом и национально-правовом направлениях. Время от времени ИКАО изменяет международные стандарты и рекомендуемую практику и делает это при активном участии государств-членов ИКАО. После чего наступает очередность самих государств с помощью национальных средств имплементации – *трансформации, инкорпорации или легитимации* применять стандарты и рекомендуемую практику ИКАО в своей национальной правовой системе.

Ст. 37 не содержит никаких предписаний на этот счет, и поэтому каждое государство решает по своему усмотрению, как и каким образом применять стандарты ИКАО в соответствии с общепризнанным принципом международного права *pacta sunt servanda* (договоры обязаны соблюдаться) с тем, чтобы его национальная гражданская авиация осуществляла свою международную деятельность на основе стандартов ИКАО. Действуя таким образом, каждое государство обеспечивает максимальное применение стандартов ИКАО в практике национальной гражданской авиации. Подтверждением выполнения конвенционного обязательства служит процедура отклонения международных стандартов, установленная в ст. 38 Конвенции, которая предоставляет каждому государству право не изменять свои национальные правила и приводить их в полное соответствие с международными стандартами по своим внутренним причинам

и основаниям. Вполне может быть, национальные требования по безопасности полетов могут быть значительно выше, чем те, что содержатся в стандартах ИКАО. Поэтому в таких случаях соответствующее государство вправе отклонить стандарт ИКАО и не применять его в своей национальной авиационной практике.

Такое право не создает оснований для уклонения от исполнения обязательства, установленного в ст. 37. Приоритет положений ст. 37 над ст. 38 несомненен, и иное в корне подрывало бы цель Конвенции: с помощью ИКАО проводить международно-правовую политику установления единообразия правил международной аэронавигации. Именно такая стратегия Конвенции обязывает все государства-члены быть ее проводником с помощью национальной правовой политики. Вот почему очень важно определиться в целях и задачах правовой политики, которую должна осуществлять Российская Федерация на начальном и последующих этапах применения стандартов Приложения 19. Решение этой задачи может потребовать коренного пересмотра системы государственного управления гражданской авиации и дополнения и изменения законов и правил, образующих систему воздушного законодательства. В настоящее время система не готова к имплементации стандартов Приложения 19. В ней нет правовых заготовок, которые позволили бы безболезненно и без проблем их внедрить. Основной задачей является изменение административно-государственного формата системы государственного управления гражданской авиации, наделение регулятора новыми функциями и полномочиями, которых у него сейчас нет, а без них государственная машина будет не в состоянии полноценно применять стандарты Приложения 19 во благо российской гражданской авиации.

Предмет Приложения 19 – управление безопасностью полетов. В предисловии уточняется, что Приложение призвано помочь государствам в *управлении рисками для безопасности полетов* и способствовать развитию *упреждающей стратегии* в сфере безопасности полетов. Инструментом этой упреждающей стратегии должна служить Государственная программа по безопасности полетов (ГосПБП). В ее рамках государством должны выявляться и устраняться риски для безопасности полетов. Внедрение ГосПБП потребует некоторое время, и это постепенный процесс, что связано со сложностью авиатранспортной системы. Если учесть, что национальные авиатранспортные системы разных стран значительно отличаются друг от друга, обладают разным уровнем сложности, что прямо связано с потенциалом национального воздушного транспорта, его развитием и объемами авиаперевозок, то можно предвидеть возникновение конкуренции между национальными ГосПБП разных стран. Правовые и экономические последствия этого явления пока неясны. Однако очевидно, что уровень качества ГосПБП будет самым непосредственным образом сказываться на конкурентоспособности национального воздушного транспорта.

Внедрение ГосПБП потребует уточнения функций государства по управлению безопасностью полетов. В России эти функции рассредоточены между различными органами авиационной власти. Приложение 19 исходит из целостности системы управления рисками для безопасности полетов. Очевидно, что действующая в России система управления безопасностью полетов несовместима с требованиями Приложения 19. Ее приведение в соответствие со стандартами Приложения 19 потребует пересмотра функций государства в этой сфере, наделение их качествами целостности. Без этого эффективность обеспечения безопасности полетов в соответствии со стандартами Приложения 19 будет затруднена, а скорее вряд ли может быть достигнута.

Уточнение функций государства должно сопровождаться наделением соответствующих органов авиационной власти необходимым объемом компетенции – правом оказывать регулирующее воздействие на объекты управления безопасностью полетов. Следует различать уровень и объем компетенции органов, организаций и предприятий, участвующих в осуществлении ГосПБП. Главное место в иерархии компетенции должно отводиться компетенции органов авиационной власти. В соответствии с Чикагской конвенцией 1944 г. ответственность за состояние безопасности полетов несет государство. Именно на государство возложены обязательства по

управлению безопасностью полетов. Такая правовая установка является исходной в Приложении 19. Механизм универсальных проверок ИКАО позволяет установить и оценить реальное положение с безопасностью полетов в каждом государстве. В настоящее время ИКАО проводит интенсивную работу по реализации глобального аэронавигационного плана. Его воплощение в жизнь потребует от государств-членов высокой степени координации и согласованности. Важную роль в этом может и способна сыграть ГосПБП.

Как указано в п. 3.1 Приложения 19, задачами ГосПБП являются:

1. Проведение государственной политики в целях обеспечения безопасности полетов.
2. Управление рисками для безопасности полетов на государственном уровне.
3. Обеспечение безопасности полетов на государственном уровне.
4. Популяризация вопросов безопасности полетов на государственном уровне.

Принятие и выполнение ГосПБП подчинено достижению *приемлемого уровня* эффективности обеспечения безопасности полетов. Указанные задачи сформулированы ИКАО предельно лаконично, что крайне недостаточно для выработки ГосПБП и ее последующей реализации. Национальным разработчикам этой программы предстоит самим провести большую работу по самостоятельному ее наполнению с учетом особенностей национальной правовой системы, экономических, технологических, информационных и иных факторов, связанных с управлением рисками для безопасности полетов.

Как представляется, сама ГосПБП должна быть многогранной, состоящей из разных, стратегических по своему назначению, направлений. Государственная политика, согласно концептуальным рамкам ИКАО в отношении ГосПБП, должна охватывать:

- 1) управление рисками для безопасности полетов;
- 2) программу обеспечения безопасности полетов;
- 3) разработку законодательных рамок в области обеспечения безопасности полетов;
- 4) внедрение культуры безопасности полетов.

По нашему мнению, концепция ИКАО несколько оторвана от экономики. Можно сколько угодно совершенствовать и развивать концепцию ИКАО, но все ее совершенствования и улучшения осуществимы только при наличии соответствующего финансирования. Естественно, возникает вопрос о финансировании государством ГосПБП. ИКАО ответа на этот вопрос не дает. Ответ на него должно дать само государство, несущее ответственность за применение стандартов Приложения 19. Для России особенно важно учесть печальный опыт перехода из социалистического в капиталистическое состояние. Статистика неблагополучия с безопасностью полетов в России зафиксирована ИАТА.

Стандарты Приложения 19 сформулированы предельно лаконично. Судя по всему, ИКАО рассчитывает на смекалку национальных законодателей, которые будут заниматься внедрением приложения в соответствии с Чикагской конвенцией. В первую очередь целью программы должно быть формирование законодательных рамок по обеспечению безопасности полетов. Готовых законодательных решений по применению стандартов Приложения 19 в российском законодательстве не имеется, и эту работу придется начинать с нуля. В Российской Федерации нельзя сказать, что вопросы обеспечения безопасности полетов запущены. Законов и правил, принятых на этот момент достаточно много. Беда в другом. Очень часто стремясь оперативно отреагировать на текущие вопросы поддержания безопасности полетов, законодатель делает ставку на оперативное реагирование на ту или иную проблему, связанную с безопасностью полетов, совершенно не заботясь о совместимости принимаемых законодательных решений с уже принятыми законами и правилами. Возникает опасное и ненужное в таких случаях дублирование, что противоречит верховенству права. Такая правовая политика фрагментарного реагирования прямо сказывается на качестве регулирующего воздействия законов и правил на безопасность полетов. К тому же следует учесть, что до сих пор российское воздушное законодательство, в отличие от других видов законодательства, не систематизировано. По этой причине никто в России не может сложить целостную картину о действующей правовой системе обеспечения

безопасности полетов. Чтобы правовые рамки ГосПБП соответствовали стандартам Приложения 19, регулятору предстоит провести основательную инвентаризацию российского воздушного законодательства для установления несоответствия действующих законов и правил по безопасности полетов требованиям стандартов Приложения 19.

Следует учесть, что в приложении сведен воедино материал из существующих Приложений относительно ГосПБП, систем управления безопасностью полетов (СУБП), а также содержатся смежные элементы, касающиеся сбора и использования данных о безопасности полетов и деятельности государства по организации контроля за обеспечением безопасности. Приложение исходит из важности интеграции деятельности по управлению безопасностью полетов, и это обстоятельство должно учитываться регулятором. Кроме того, сбор данных о безопасности полетов ставит вопрос об обработке и извлечении из них соответствующей информации. Для этого потребуются создание централизованного и региональных информационных центров сбора и обработки данных о безопасности полетов. Учитывая, что полученная информация может содержать ценные сведения о потенциальных угрозах безопасности полетов, в ее использовании явно будут заинтересованы Центры управления воздушным движением при составлении информационных извещений – НОТАМ. Очевидно, что практическая польза от извлеченной из данных информации может быть достигнута посредством их классификации. Для этого регулятор должен будет разработать и принять правила и процедуры классификации информации и ее применения в интересах обеспечения безопасности полетов.

Приложение вводит в оборот ряд новых понятий и терминов, ранее не применявшихся в авиатранспортной отрасли. Одним из них является понятие «риск» и производное от него «факторы риска». В теории права эти категории не исследованы и не объяснены. Основательно эта категория «риск» разработана в экономической теории. Естественно, природа и сущность «риска» раскрывается с экономических позиций. В праве такой подход не применим. В праве уже давно используется понятие «источник повышенной опасности». На его основе решаются многие гражданско-правовые вопросы деятельности автомобильного, железнодорожного, морского, речного и воздушного транспорта. Он также применяется в отношении опасных технологий и производств – химических предприятий, атомных электростанций и т.п. В Приложении 19 применение понятия «риск» и «факторы риска» имеет целевой характер, и они связаны с безопасностью полетов. При разработке этих понятий с позиции теории государства и права должны учитываться новые доктринальные исследования технических вопросов обеспечения авиационной деятельности и безопасности полетов воздушных судов, общие принципы оценки безопасности эксплуатации сложных авиационных систем с позиций методологии исчисления рисков возникновения негативных случайных редких событий – авиационных происшествий и инцидентов с воздушными судами во время передвижений в воздухе и на аэродромах.

Новый девиз ИКАО: «Безопасная система – опасная система». Этим подчеркнуто, что безопасные авиационные системы – это иллюзия, что всегда подспудно авиационные системы подвержены рискам, есть объективные факторы, которые влияют на безопасность полетов как, например, отказ двигателя при взлете, посадке и в полете, природные метеорологические условия, орнитологическая опасность и т.д.

Понятия «риск» и «факторы риска» значительно расширяют представления о понимании природы воздушного транспорта как источника повышенной опасности, но и ставят ряд вопросов, на которые теория права еще не дает ответы. Не лучше обстоит дело с гражданским правом, давно уже оперирующим понятием «источник повышенной опасности». Таким образом, новые понятия Приложения 19 требуют тщательной разработки и широкомасштабных научных исследований в кооперации с техническими, управленческими, экономическими и иными специалистами. Процесс управления безопасностью полетов осуществляется с учетом организационных, эксплуатационных, технических правил. Право и закон должны им следовать. Было бы неверным полагать, что ключ к пониманию юридической природы и сущности понятий «риск», «факторы риска», «приемлемый уровень безопасности» находится исключительно в юридиче-

ской плоскости. Новейшая история принципов и методов обеспечения безопасности полетов свидетельствует о том, что права, обязанности и ответственность – типичные правовые материалы, на основе которых конструируются нормы законов и правил, способны оказывать эффективное регулирующее воздействие на безопасность полетов только тогда, когда в них предельно четко и ясно опосредуются особенности функционирования сложных авиационных систем. Специфика единого технологического авиационного процесса обеспечения безопасности полетов воздушного транспорта требует максимального синтеза необходимого и целесообразного в комплексе правовых норм на этот счет. Решить эту задачу Российской Федерации еще предстоит. То же самое можно сказать в отношении системы управления безопасностью полетов. СУБП авиапредприятий и организаций, которые подвержены воздействию рисков для безопасности полетов в связи с предоставлением авиатранспортных услуг по перевозке, подлежат согласованию с органами государства, ответственными за подтверждение действительности и правомочности СУБП поставщиков обслуживания. Механизм такого согласования необходимо наладить регулятору и установить законодательные рамки взаимодействия с правообладателями СУБП, предоставляющими свои услуги по перевозке на основании закона.

Новации Приложения 19 изменили *принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации*, и как они отразились на содержании этого принципа, необходимо обязательно учесть. То же самое можно сказать в отношении организационно-правового обеспечения безопасности полетов в российском воздушном праве.

ЛИТЕРАТУРА

1. Приложение 19 «Управление безопасностью полетов» к Чикагской конвенции 1944 г. Монреаль: ИКАО, 2013.
2. Doc 9859. Руководство по безопасности полетов. Монреаль: ИКАО, 2013.
3. Бордунов В.Д. Приложение 19 через призму права. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aviaru.net/>.
4. Гипич Г.Н., Евдокимов В.Г., Куклев Е.А., Шапкин В.С. Риски и безопасность авиационных систем. М.: ИНСОФТ, 2013. 225 с.
5. Елисеев Б.П., Свиркин В.А. Воздушное право. М.: Дашков и К, 2012. 436 с.
6. Бордунов В.Д. Международное воздушное право. М.: Научная книга, 2007. 464 с.
7. Владимиров В.А., Воробьев Ю.Л., Салов С.И. Управление риском: Риск. Устойчивое развитие. Синергетика. М.: Наука, 2000. 431 с.

THE LEGAL POLICY STRATEGY OF THE APPLICATION 19 OF ANNEX "SAFETY MANAGEMENT" PRACTICE

Bordunov V.D., Eliseev B.P.

The article analyzes a new Application 19 of "Safety Management", which contains the standards and recommended practices of ICAO, aimed at the establishment in member States of the ICAO uniform public systems of safety management on new principles and basis. It also analyzes the work to be undertaken of the Russian Federation on the redesign of its national system of aviation safety in accordance with the standards of Annex 19.

Keywords: the standards and recommended practices of ICAO, Chicago Convention, safety of flight risk management, national program of safety (SSP), control system safety (SMS), an acceptable level of safety, state supervision and control of safety of flight.

REFERENCES

1. Prilozhenie 19 «Upravlenie bezopasnost'ju poletov» k Chikagskoj konvencii 1944 g. Monreal': ICAO. 2013. (In Russian).
2. Doc 9859. Rukovodstvo po bezopasnosti poletov. Monreal': ICAO. 2013. (In Russian).
3. Bordunov V.D. Prilozhenie 19 cherez prizmu prava. URL: <http://www.aviaru.net/>. (In Russian).
4. Gipich G.N., Evdokimov V.G., Kuklev E.A., Shapkin V.S. Riski i bezopasnost' aviacionnyh sistem. M.: Insoft. 2013. 225 p. (In Russian).

5. Eliseev B.P., Svirkin V.A. *Vozdushnoe pravo*. M.: Dashkov i K. 2012. 436 p. (In Russian).
6. Bordunov V.D. *Mezhdunarodnoe vozdushnoe pravo*. M.: Nauchnaya kniga. 2007. 464 p. (In Russian).
7. Vladimirov V.A., Vorob'ev Ju.L., Salov S.I. *Upravlenie riskom: Risk. Ustojchivoe razvitie. Sinergetika*. M.: Nauka. 2000. 431 p. (In Russian).

Сведения об авторах

Бордунов Виталий Дмитриевич, 1943 г.р., окончил Российский университет дружбы народов (1971), кандидат юридических наук, эксперт ИКАО, эксперт комитета по транспорту Государственной Думы, арбитр Международного коммерческого арбитражного суда, профессор кафедры международного права РУДН, автор более 200 научных работ, область научных интересов – международное воздушное, космическое, морское право.

Елисеев Борис Петрович, 1957 г.р., окончил Дальневосточный государственный университет (1982), профессор, доктор юридических наук, доктор технических наук, заслуженный юрист РФ, ректор МГТУ ГА, автор более 150 научных работ, область научных интересов – государственное управление, административное, финансовое, воздушное право.