

Конец подкрался незаметно

Старая эпоха обеспечения безопасности полетов для России завершилась как всегда внезапно, как снег зимой.



Виталий Бордунов

Эксперт ИКАО, эксперт Комитета по транспорту Государственной Думы РФ

14 ноября 2013 года вступило в силу Приложение 19 « Управление безопасностью полетов» к Чикагской конвенции 1944. 14 ноября также вступила в силу поправка 101 к Приложению 8 «Летная годность воздушных судов» к Чикагской конвенции, уклониться от соблюдения которой не получится ни у кого, включая Россию (см.подробнее мою статью об этом на сайте авиа.ру от 14.11. 2011 г.). Теперь в XXI веке то или иное авиационное происшествие или инцидент объясняется не только «человеческим фактором», как это было принято в 70-90-е годы прошлого века, но и другими причинами. Теперь наступила новая эра, в которой безопасность полетов должна обеспечиваться совершенно по- другому, не так, как было . Инициатором перевода стрелок на новые рельсы обеспечения безопасности полетов в мире является ИКАО. Налицо выполнение этой организацией возложенного на нее обязательства « обеспечивать безопасное и упорядоченное развитие международной гражданской авиации в мире» (п. а) ст.44 Чикагской конвенции.

Эра человеческих факторов длилась с начала 70-х до середины 1990-х годов. В начале 70-х годов частота авиационных происшествий значительно снизилась благодаря важнейшим техническим достижениям и усовершенствованию правил о безопасности полетов. Воздушный транспорт стал более безопасным и акцент в обеспечении безопасности полетов переместился на деятельность человека и человеческие факторы, включая вопросы взаимодействия «человек-машина». Несмотря на масштабные вложения ресурсов в мероприятия по ослаблению факторов ошибок, человеческий фактор продолжал оставаться одной из главных постоянно повторяющихся причин авиационных происшествий. Центральной фигурой изучения человеческого фактора был индивидуум, но при этом не учитывался факт выполнения им своих задач в определенной эксплуатационной и организационной среде. Только в начале 90-х впервые было признано, что авиаторы работают в сложных эксплуатационных условиях, включающие многочисленные факторы, влияющие на поведение человека.

Организационная эра наступила в середине 90-х и продолжается по настоящее время. С этого времени безопасность полетов рассматривается системно, охватывая как организационные, так и человеческие и технические факторы. Под влиянием системного подхода появились новые понятия: «*происшествия по организационным причинам*», «*организационная культура и политика*», «*эффективность контроля за факторами риска для безопасности полетов*». Анализ данных, полученных в ходе расследования авиационных происшествий и серьезных инцидентов, был дополнен новым проактивным подходом и реагирующими методами с целью мониторинга известных факторов риска и выявления новых возникающих проблем в сфере обеспечения безопасности

полетов. Новые подходы и методы послужили обоснованием поступательного движения к созданию действенного механизма управления безопасностью полетов.

Большой вклад в исследование причинности авиационных происшествий и инцидентов внесла наука, которую так не любят в Минтрансе. Недавно я услышал откровение высокопоставленного чина о том, что он не видит «никакого толка от науки». ИКАО взяло на вооружение модель «швейцарского сыра», разработанная профессором Джеймсом Ризоном, наглядно показывающей, что авиационные происшествия происходят в результате последовательных нарушений многоуровневой системы защиты таких как *отказы оборудования* или *ошибки при эксплуатации*. Такая сложная система как авиация имеет чрезвычайно хорошую защиту из нескольких уровней и единичные отказы редко имеют серьезные последствия. По другому обстоит дело с нарушениями в системе защиты, вызванными замедленными последствиями решений, принимаемых на высших уровнях системы, которые проявляются не сразу, инициированы конкретным стечением *эксплуатационных обстоятельств*. Ошибки человека или активные отказы на эксплуатационном уровне действуют как пусковые механизмы скрытых условий, нарушающих систему защиты обеспечения безопасности полетов. В модели Ризона все происшествия включают сочетание активных и скрытых условий. Модель также помогает понять, какую роль в причинности авиационного происшествия играют организационные и управленческие факторы.

Готова ли Россия к такому повороту событий, прежде всего, ее система государственного управления гражданской авиацией? Для России новые подходы ИКАО новы, хотя наша страна принимала участие в работе Конференции генеральных директоров гражданской авиации по глобальной стратегии в сфере безопасности полетов (Монреаль, 20-22 марта 2006) и Конференции высокого уровня по безопасности полетов (Монреаль, 29-1 апреля), сыгравшими ключевую роль в принятии решения о разработке Приложения. Чтобы извлечь из Приложения 19 практическую пользу, вывести безопасность полетов на уровень ее стандартов, государство должно будет кардинально перестроить обеспечение безопасности гражданской авиации и реформатировать законодательство на этот счет. Система государственного управления должна быть совершенно иной, чем та, которая сейчас действует, вернее, бездействует. Организационный механизм имплементации стандартов ИКАО, который в советское время существовал и тем самым Советский Союз демонстрировал добросовестное соблюдение обязательств, закрепленных в ст. 37 и 38 Чикагской конвенции, больше двадцати лет отсутствует. И на вопрос, кто будет в российском государстве заниматься имплементацией Приложения 19, ответа нет. Существовавший в прошлом государственный механизм имплементации не предусмотрен. Не готово и законодательство, чтобы оказывать подобающее регулирующее воздействие на безопасность полетов так, как это положено по Приложению 19. Законодательное хозяйство страны находится в запущенном состоянии. Никто не знает, какое количество законов и правил о безопасности полетов принято и как их найти среди 9 тысяч других. Система классификации воздушного законодательства отсутствует, хотя мною она была разработана еще пять лет назад. Минтрансу она не понадобилась. Невыполнимым будет требования Приложения 19 о постоянном мониторинге. В этом случае возникает вопрос о последствиях бездействия государства для российского воздушного транспорта, и кто за это будет нести ответственность.

Готовы ли российские авиаторы применять Системы управления безопасностью полетов (СУБП) так чтобы это соответствовало стандартам Приложения 19? Если авиаторы к этому не готовы, то смогут ли российские перевозчики, выполняющие международные перевозки, летать в другие страны, как ни в чем не было без всяких там СУБП ? Могу сказать, что вряд ли.

Не следует представлять, что ИКАО сначала принимает стандарты, а потом уже государства-члены всей компанией начинают их дружно применять. Это не так. ИКАО не разрабатывает стандарты на всякий случай и не бежит впереди научно-технического прогресса. Бесплезность такого подхода была понята еще в 20-е годы. Подход ИКАО предельно прагматичен. Постоянное изучение практики мирового воздушного транспорта, всех ее сторон деятельности, позволяет ИКАО регулярно обновлять стандарты Приложений и создавать, если потребуется, новые Приложения. ИКАО аккумулирует в стандартах лучшую сложившуюся национальную практику, и через селекционный механизм ИКАО присваивает им ранг стандартов и тем самым выводит ее на мировой уровень, что, в конечном счете, открывает путь к их единообразному применению. Именно сложившейся национальной практике новой методики обеспечения полетов обязано своему появлению Приложение 19. Другими словами, стандарты Приложения 19 отражают действующую практику США, Канады, стран Евросоюза, КНР и других стран, давно уже по-новому обеспечивающих безопасность полетов в своих странах, что дало этим странам невероятный экономический эффект. Возросли объемы авиаперевозок в США и Европе. Гражданская авиация этих стран вышла на недостижимые для российского воздушного транспорта рубежи. Ими перевезено в 2012 году по 850 миллионов пассажиров. На этом фоне 74 миллиона пассажиров, перевезенные воздушным транспортом в России в 2012 году, свидетельствует о затухании в стране авиаперевозок. Тем не менее, министр транспорта М.Соколов на заседании правительства 6 ноября преподнес их как «опережающие общемировые темпы развития». Известный английский политик Дизраэли говорил: «Есть три вида лжи: ложь, грубая ложь и статистика».

Практика применения новых подходов к обеспечению безопасности полетов в западных странах породила уверенность пассажиров в безопасности полетов. В свою очередь уверенность в надежности гражданской авиационной техники привело к массовости перевозок, о чем в 70-90-е годы нельзя было даже и мечтать. На эту сторону возвратности капиталовложений в безопасность российским перевозчикам стоит обратить внимание. Обычно ими подсчитываются затраты на безопасность полетов, а то, что вслед за ними бурно растут доходы, что хорошо известно западному авиационному бизнесу, неизвестно нашим менеджерам, обычно «бухгалтерского типа». Помнится, какое было жуткое сопротивление созданию системы безопасности полетов в «Аэрофлоте» по новым технологиям, разработанной научным подразделениям компании. Аргументы ее противников были одни. Создание такой технической системы, мол, дорого обойдется «Аэрофлоту», по - дешевле бы. Сегодня «Аэрофлот» располагает отличной системой управления безопасностью полетов. Теперь компания только «наваривает» на своем заслуженном авторитете самой безопасной российской авиакомпания, о чем свидетельствует выбор «Манчестер Юнайтед» в качестве перевозчика компании «Аэрофлот».

На мой взгляд, опыт вложения «Аэрофлота» в обеспечение безопасности, когда щедрые вложения оборачиваются щедрыми экономической отдачей, очень важен сейчас, когда ребром стоит вопрос о практическом применении стандартов

Приложения 19. С учетом этого опыта и других авиакомпаний, под эгидой государства можно было бы разработать общие рекомендации по технологии разработки СУБП для авиакомпаний. В этом случае применение Приложения 19 придет в движение и будет достигнута его главная цель на что, собственно говоря, ориентирован

Режим применения стандартов и рекомендуемой практики, содержащихся в Приложениях к Чикагской конвенции, установленный в ст.37 и 38, довольно либеральный. Государства их применяют по своему усмотрению и если считают их для себя не нужными, они их отклоняют и о чем они обязаны сообщить ИКАО. В отношении Приложения 19 и поправки 101 вопрос стоит иначе. Конечно, можно занять выжидательную позицию и не спеша, с чувством, с толком и расстановкой, заняться подготовкой системы государственного управления к воспроизводству духа и буквы Приложения 19. Собственно, государство уже занимает такую позицию. Что говорится, поезд давно пошел, а Россия все размышляет, шагать ли ей в ногу с ИКАО и мировым авиационным сообществом, значительная часть которого давно уже применяет новые подходы к обеспечению безопасности полетов, чем подстегивает объемы перевозок, или жить обособленно, своим «хутором» и не гнаться за прогрессом. Пока хутор нам ближе, чем прогресс. Идет раскачка. Не скрою, это печалит. Последствия такой задумчивости, медлительности в адаптации стандартов Приложения 19 может обернуться тем, что многие государства, зная о состоянии дел в сфере безопасности полетов по рейтингам ИАТА, где Россия занимает предпоследнее место, будут создавать искусственные препятствия для коммерческих полетов российских перевозчиков под предлогом отсутствия на борту необходимых документов о сертифицированных СУБП. Тоже самое можно сказать в отношении российской гражданской авиационной продукции.

Приложение 19 содержит рекомендации, которые в корне меняют организационные, технические, правовые и экономические подходы к обеспечению безопасности полетов, порожденные практикой двадцатого столетия, и ставшие несовместимыми с реалиями XXI века. Документ этот непростой, сложный для применения, потребует кардинального пересмотра всей государственной политики в области обеспечения безопасности полетов, перестройки системы государственного управления гражданской авиацией в сторону централизации, которая сейчас находится в разрозненном, разбалансированном состоянии. По - другому должно быть поставлено дело обеспечения безопасности полетов в авиакомпаниях. Для этого им необходимы позарез знания о новых подходах ИКАО к решению этих вопросов.

Любознательные российские перевозчики и просто любознательные, могут их получить на Московском международном форуме «Человеческий фактор в гражданской авиации: управление, техника, право». Инициатива его проведения происходит от Национальной ассоциации воздушного права, созданной в 2003 году и, как всегда, поддержана Федеральным агентством воздушного транспорта, ее руководителем А.В.Нерадько. Уже много лет Росавиация и Ассоциация проводят подобные совместные мероприятия, что очень похвально. Такой альянс науки и практики приносит большую пользу общему делу развития российской гражданской авиации. Выражаю надежду, что многие участники форума заменят смутные догадки и предположения о СУБП на четкие и ясные знания о сути и характере глобальной перестройки обеспечения безопасности полетов на новый лад, которая проводит ИКАО.