

# О новых правилах проверки знаний и навыков претендентов на получение свидетельств специалистов Гражданской авиации



**А. Г. Шнырёв,**  
канд. техн. наук,  
заместитель директора  
Департамента  
госполитики в области  
гражданской авиации  
Минтранса России

С вводом в эксплуатацию новых типов воздушных судов возникла необходимость издания современных правил, устанавливающих требования к специалистам гражданской авиации. Они предусматривают создание системы подготовки персонала, соответствующей международным стандартам.

Одним из важнейших элементов государственной системы обеспечения безопасности полетов является допуск к выполнению соответствующих обязанностей только тех специалистов, которые отвечают требованиям, установленным воздушным законодательством [1].

## Условия допуска к полету

Допуск к работе в сфере гражданской авиации производится в два этапа. На первом этапе государство проводит проверку специалиста, претендующего выполнять те или иные обязанности, на соответствие установленным требова-

ниям. По результатам проверки претендент получает свидетельство.

На втором этапе допуск непосредственно к выполнению функций предоставляет работодатель, предварительно произведя подготовку, тренировки и контроль, предусмотренные воздушным законодательством.

Например, для допуска пилота к полету в целях коммерческой воздушной перевозки эксплуатант должен выполнить, как минимум, требования, установленные пунктами 5.84, 5.92 и 5.94 федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской



Федерации». При этом необходимым условием является наличие у специалиста свидетельства, выданного уполномоченным органом в области гражданской авиации.

По воздушному законодательству Российской Федерации и международным стандартам ИКАО свидетельство выдается после подтверждения соответствия кандидата установленным требованиям.

В СССР эта задача решалась в рамках единой авиакомпании и ассоциированного с ней уполномоченного органа в области гражданской авиации, что позволяло регулировать процедуры контроля подготовки авиационного персонала и его квалификации благодаря письмам, телеграммам, а также путем издания инструкций и иных актов.

Подобное регулирование сохранилось в Российской Федерации и сейчас. Однако с вводом в эксплуатацию новых типов воздушных судов оно все меньше соответствует современным требованиям по обеспечению безопасности полетов и международным стандартам ИКАО. Несоответствие выдаваемых свидетельств международным стандартам стало причиной претензий со стороны авиационных администраций иностранных государств.

Кроме того, неопределенность процедур выдачи свидетельств, отсутствие ясных требований к кандидатам на получение свидетельств, порядка учета выданных свидетельств и их бланков создавало условия для различных злоупотреблений, на что неоднократно обращали внимание правоохранительные органы.

### Поправки по международным стандартам

Первым шагом к созданию современной системы контроля подготовки авиационного персонала и его квалификации явилось издание федеральных авиационных правил, устанавливающих требования к специалистам гражданской авиации (приказы Министерства транспорта Российской Федерации от 12 сентября 2008 г. № 147 и от 26 ноября 2009 г. № 216). Это современные требования, соответствующие международным стандартам ИКАО.

Однако чтобы определять, соответствуют ли кандидаты на получение свидетельств тем условиям, которые указаны в упомянутых правилах; контролировать этот процесс, а также

процесс выдачи свидетельств и в целом установить процедуры такого контроля, потребовалось внести изменения в Воздушный кодекс Российской Федерации. Поправки были внесены Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 129-ФЗ, что создало законодательные основы для реализации международных стандартов Приложения 1 к Конвенции о международной гражданской авиации в воздушном законодательстве Российской Федерации, в том числе для издания комплекса правил в области контроля над подготовкой авиационного персонала гражданской авиации и его соответствием установленным требованиям.

На основании и во исполнение положений пункта 1.1 статьи 53 Воздушного кодекса Российской Федерации (в редакции 129-ФЗ) было принято постановление Правительства Российской Федерации от 6 августа 2013 г. № 670 «Об утверждении Правил проведения проверки соответствия лиц, претендующих на получение свидетельств, позволяющих выполнять функции членов экипажа гражданского воздушного судна, сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, функции по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения, требованиям федеральных авиационных правил, а также выдачи таких свидетельств лицам из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации» (далее – Постановление № 670).

В пункте 5 указанного постановления предусмотрено, что порядок образования и работы высшей квалификационной комиссии и территориальных квалификационных комиссий, а также требования к их членам устанавливаются Министерством транспорта Российской Федерации. В пункте 2 определено, что виды (наименования) свидетельств устанавливаются федеральными авиационными правилами. Кроме того, в соответствии с пунктом 1.1 статьи 53 Воздушного кодекса Российской Федерации требования, предъявляемые к оформлению указанных свидетельств, устанавливаются федеральными авиационными правилами.

В соответствии с указанными нормами были разработаны в том числе проекты: приказа Министерства транспорта Российской Федерации «Об утверждении Федеральных авиационных правил “Правила оформления

свидетельств авиационного персонала гражданской авиации” (далее – Правила оформления свидетельств»); приказа Министерства транспорта Российской Федерации «Об утверждении Правил образования и работы высшей квалификационной комиссии и территориальных квалификационных комиссий Федерального агентства воздушного транспорта» (далее – Правила работы КК).

Для понимания принципов работы новой системы проекты необходимо рассматривать в комплексе с Постановлением № 670.

### Современный подход

Следует остановиться на основных концептуальных положениях комплекса правил.

Комплексом правил регулируются следующие области:

- процедуры проверки знаний кандидата на получение свидетельства;
- процедуры проверки навыков кандидата на получение свидетельства;
- процедуры проверки состояния здоровья кандидатов на получение свидетельств;
- порядок выдачи свидетельств;
- требования к форме свидетельств и порядку их оформления.

Проект Правил работы КК предусматривает проверку знаний методом тестирования с использованием персональных компьютеров или тестов, отпечатанных на бумаге. Чтобы обеспечить контроль за соблюдением процедур проверки знаний, авторы проекта правил установили необходимость присутствия работника Росавиации и ведения видеозаписи процесса проверки знаний.

Это позволяет снизить требования к квалификации экзаменаторов, повысить объективность проверки знаний и обеспечить надлежащий контроль со стороны государства. Подобный подход широко применяется в международной практике, и он отлично себя зарекомендовал.

Чтобы сократить время проверки знаний, снизить издержки предприятий гражданской авиации и частных пилотов, находящихся на больших расстояниях от территориальных управлений Росавиации, в проекте Правил работы КК предусмотрена возможность проведения проверки знаний в помещениях Росавиации, ее территориальных орга-



нов, а также в иных помещениях. Главное условие – соблюдение требований к процедурам проверки знаний.

Процедуры проверки навыков сохранили преемственность существующей практики. Их проведение квалифицированными инструкторами не должно вызвать затруднений ни у предприятий гражданской авиации, ни у владельцев частных воздушных судов, ни у уполномоченного органа в области гражданской авиации.

В дальнейшем планируется введение института экзаменаторов для проверки навыков членов летных экипажей, что позволит усовершенствовать государственный контроль над проверкой навыков кандидатов на получение свидетельств.

Необходимо отметить, что описанные процедуры проверки знаний и навыков относятся только к выдаче свидетельств и не затрагивают соответствующие проверки, предусмотренные для проведения в предприятиях гражданской авиации, например, п. 5.84, 5.92 и 5.94 федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации».

Необходимость в безотлагательном издании актов, устанавливающих порядок образования и работы центральной врачебно-летной экспертной комиссии, врачебно-летных экспертных комиссий отсутствует, так как эта область регули-

руется другими нормативными правовыми актами.

В дальнейшем планируется провести комплексную переработку нормативных правовых актов, устанавливающих требования к состоянию здоровья и процедуры медицинского освидетельствования авиационного персонала. Это позволит достичь более полного соответствия международным стандартам ИКАО и снижения издержек отрасли.

### **Новый порядок выдачи свидетельств**

Комплекс правил устанавливает также порядок оформления и выдачи свидетельств, который предусматривает в том числе исчерпывающий перечень записей, вносимых в свидетельство, сроки и порядок оформления.

Предполагается установить исчерпывающий перечень записей и квалификационных отметок в свидетельствах, включающий только те, которые предусмотрены Приложением 1 к Конвенции о международной гражданской авиации. Это позволит упорядочить процесс заполнения свидетельств и исключить возможность внесения на-думаных ограничений в свидетельства.

Для выполнения требований об указании сроков действия квалификационных отметок в свидетельствах проект предусматривает обязанность обладателя свидетельства иметь с собой дополнительный документ с отметками о

прохождении проверки навыков в сроки, установленные федеральными авиационными правилами. В указанный документ отметки вносят обладатели квалификационных отметок «инструктор» по результатам проверки навыков обладателя свидетельства. Это уже практикует целый ряд авиакомпаний, чтобы во время проверок по SAFA не возникло замечаний.

Указанный подход позволит максимально снизить количество обращений в уполномоченный орган при сохранении надлежащего государственного контроля.

Снижению количества обращений будет способствовать и отсутствие необходимости продления срока действия свидетельств.

При разработке правил оформления свидетельств особое внимание было уделено простоте оформления новых свидетельств. Для внесения новой отметки необходимо только внести изменения в информацию базы данных (несколько букв, цифр), распечатать свидетельство, согнуть его пополам и заламинировать.

В порядке оформления свидетельств определены его сроки, критерии отказа в выдаче свидетельства, установлены требования к классу защиты бланков, хранению поданных документов, обязательность внесения информации о свидетельствах в соответствующую базу данных. Это позволит снизить

вероятность злоупотреблений при выдаче свидетельств.

### Доработка по замечаниям

Проекты актов были неоднократно опубликованы в сети Интернет и дорабатывались по полученным замечаниям и предложениям.

В ходе обсуждения проектов чаще всего возникало несколько замечаний. Одно из них касается предложенного порядка контроля знаний: он недопустимо замедлит выдачу свидетельств, так как проверка знаний будет проводиться только в квалификационных комиссиях и потребует значительного увеличения численности работников Росавиации, а также подготовки экспертов высокой квалификации.

Проект правил же не предусматривает увеличения трудоемкости или длительности проверки знаний. В работе комиссий и их рабочих групп и сейчас принимают участие работники Росавиации.

Более того, применение тестов позволит ускорить процессы и снизить требования к квалификации работников Росавиации, участвующих в проверке знаний. Так, документом ИКАО Doc 9379 AN/916 к экзаменаторам, проводящим тестирование (супервайзеру на экзаменах) рекомендуется применять следующие несложные требования [3]:

- обладать высокими моральными качествами;
- не иметь отметок о дисквалификации в отношении проведения официальных экзаменов;
- обладать приемлемым зрением и слухом;
- обладать способностью следовать инструкциям, но действовать решительно, когда необходимо;
- желательно иметь опыт работы преподавателем или супервайзером;
- не иметь личного или профессионального конфликта интересов в связи с выполнением функции надзора за проведением экзаменов;
- уметь пользоваться компьютером в соответствующих случаях.

Качество проверки знаний обеспечивается применением тестирования по утвержденным вопросам, а также объективным и личным контролем процесса проверки знаний.

Проект правил не предусматривает изменения порядка проверки знаний, за исключением того, что удостоверение работником авиационной админис-

трации протокола проверки знаний без его участия в проверке теперь будет квалифицироваться как служебный подлог, а не нарушение неписаных правил.

Остается возможность проведения проверок в помещениях вне территориальных управлений, нет необходимости в организации частных заседаний квалификационных комиссий.

В соответствии с постановлением № 670 свидетельства для лиц из числа авиационного персонала будут оформляться на основании документов, выданных по результатам проверки и контроля знаний, прохождения обучения и т.п. Для выполнения указанных функций требуется квалификация специалиста в части документооборота, а не эксперта в проверке знаний в области гражданской авиации.

Проект правил предусматривает сохранение силы ранее выданных свидетельств, а также обмен на свидетельства нового образца без проведения проверок. Кроме того, сокращение количества записей, вносимых в свидетельство, отсутствие необходимости продления его срока действия значительно сократит количество обращений в Росавиацию.

Еще одно замечание, возникшее в ходе обсуждения проектов, заключается в том, что отсутствие на свидетельстве фотографии сделает его использование очень неудобным.

Вне зависимости от наличия или отсутствия фотографии в свидетельстве оно в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 не будет являться удостоверением личности. Кроме того, каждый член экипажа имеет ID-карту с фотографией, а при выполнении международных полетов – и заграничный паспорт.

Включение фотографии в свидетельство приведет к необходимости личного присутствия кандидата на получение свидетельства при выдаче свидетельства, удостоверения его личности, оценки соответствия фотографии личности кандидата на получение свидетельства или организации фотосъемки. Это повлечет за собой существенное и необоснованное увеличение трудоемкости процедур выдачи свидетельств.

Кроме того, это сделает невозможным направление документов и получение свидетельства по почте.

В международной практике в большинстве случаев применяются свидетельства без фотографий.

Третье замечание: отметка о сроке действия свидетельства, предусмотренная проектом, не соответствует международному праву, что приведет к замечаниям со стороны авиационных властей ЕС.

В Приложении 1 к Конвенции о международной гражданской авиации нет требований об установлении конкретной даты окончания срока действия свидетельства.

В проекте правил оформления свидетельств в п. IX Свидетельства указано: «Свидетельство действует бессрочно за исключением случаев, когда оно аннулировано, приостановлено или заменено на новое свидетельство (This licence shall remain in force for the holder's lifetime unless revoked, suspended or varied)», – что является точной копией записи в свидетельстве, предусмотренной в правилах Соединенного Королевства CAP 804 «Flight Crew Licensing: Mandatory Requirements, Policy and Guidance».

Подобные записи широко применяются в международной практике, соответствуют требованиям международных стандартов ИКАО и не вызывают обоснованных замечаний со стороны авиационных администраций иностранных государств.

Воздушное законодательство Российской Федерации подразумевает проведение периодического контроля навыков и состояния здоровья обладателей свидетельств.

Кроме того, изменения в федеральных авиационных правилах, предусмотренные проектом Правил оформления свидетельств, предполагают обязанность для обладателей свидетельств летного экипажа иметь при себе документы о прохождении указанных видов контроля. **П**

### Литература

1. Конвенция о международной гражданской авиации 1944 года. 9-е изд. Doc 7300/9. ИКАО, 2006. 116 с.
2. Закон РФ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации» от 28 июля 2012 г. № 129-ФЗ [Принят ГД РФ 3 июля 2012 г.; одобр. Советом Федерации 18 июля 2012 г.]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 23.11.2013).
3. Международные стандарты и Рекомендуемая практика. Руководство по созданию государственной системы выдачи свидетельств личному составу и управлению этой системой. 1-е изд. Doc 9379 AN/916. ИКАО, 1983. 203 с.