

Причины авиакатастроф в России и возможности их устранения



Л. А. Кайдалов,
независимый эксперт

Трагедия в Казани 17 ноября 2013 г. в очередной раз заставила задуматься над причинами частых аварий воздушных судов российских компаний на фоне практически безаварийной работы гражданской авиации (ГА) Англии, Германии, Японии и ряда других стран. Несмотря на внимание к проблеме первых лиц государства, ежегодные показатели аварийности в отечественной ГА остаются на уровне средних значений 25-летней давности. По мнению экспертов, выход из сложившейся ситуации невозможен без исполнения ратифицированных Россией международных договоров, определяющих деятельность гражданской авиации в целях обеспечения безопасности полетов, а также без использования новых подходов в решении этой сложной проблемы.

Этапы борьбы за безопасность полетов

Чтобы понять суть проблемы, нужно вернуться к ее истокам. Сколько существует авиация, столько люди ищут ответ на вопрос, как избежать авиационных аварий и катастроф. Можно выделить несколько этапов на этом трудном пути.

Техническая эра

Первый этап борьбы за безопасность полетов был обусловлен последовательным повышением надежности авиатехники и созданием свода соответствующих правил, рекомендаций, наставлений и инструкций. Документы эти корректировались и дополнялись по результатам расследования авиационных происшествий. Поэтому в авиации утвердилось мне-

ние, что правила полетов написаны кровью.

Вполне логичным стал вывод, что главная угроза исходит от нарушения правил полетов и если создать как можно более подробные правила и технологии работы экипажей, а также строго спрашивать за их несоблюдение, то безопасность полетов можно существенно повысить. Какое-то время такой подход давал нужный эффект.

Уже к середине XX века бурное развитие гражданской авиации, международных воздушных сообщений потребовало принятия общих правил полетов. Следствием этого стало подписание 52 государствами 7 декабря 1944 г. Конвенции о международной гражданской авиации («Чикагской конвенции») [1].

Конвенция установила основные принципы работы международной авиации: правила полетов над территорией страны-участницы, принцип национальной принадлежности воздушного судна, облегчение международных полетов, международные стандарты. Статьей 43 Конвенции была учреждена Международная организация гражданской авиации – ИКАО (ICAO). Одной из целей ее деятельности определялось обеспечение безопасного и упорядоченного развития международной гражданской авиации во всем мире. Конвенция вступила в силу для ратифицировавших ее государств 4 апреля 1947 г., а в октябре того же года ИКАО стала специализированным агентством при ООН.

В 1949 г. по решению Совета ИКАО вступили в действие первые международные стандарты по вопросам без-



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН

опасной эксплуатации воздушных судов. СССР вступил в члены ИКАО 14 ноября 1970 г.

К этому времени авиационные происшествия в стране расследовались специально созданными ведомственными комиссиями. Как правило, выводы по результатам расследования зависели от того, какая причина (или причины) была «выявлена», казалась наиболее очевидной: отказ техники, нарушения правил полетов или подготовки к ним, выпуск в полет неподготовленного летчика (экипажа), попадания в опасные погодные условия и т. д.

При нарушении правил полетов меры воздействия принимались к членам экипажей и (или) их непосредственным руководителям. Что было характерно: понятие «ошибка» довольно часто приравнивалось к понятию «нарушение». Нарушил – значит, виноват. Принцип сталинского «железного наркомана» Лазаря Кагановича «у каждой аварии есть имя, отчество и фамилия» прочно укоренился в советском общественном сознании как подход к выявлению причин авиационного происшествия. Таким образом, суждение «ошибка летчика (экипажа)» до сих пор остается тождественным понятию «вина, виновность экипажа» еще задолго до судебных разбирательств, что, конечно, совершенно неверно.

К середине 1960-х годов один из международных показателей аварийности в гражданской авиации – количество погибших на 100 млн пассажирокилометров (Nd) – при регулярных перевозках снизился до отметки 0,8 (данные ИКАО). Эта цифра не учитывала ситуацию в СССР. У нас официальные данные по аварийности в ГА не публиковались, но, по мнению специалистов, приведенный показатель соответствовал положению дел в ГА СССР.

В Советском Союзе вопросу обеспечения безопасности полетов уделялось серьезное внимание. Были созданы надзорные органы в гражданской и государственной авиации; повысилось качество расследования авиационных происшествий; самолеты создавались все надежнее и оснащались более совершенными средствами объективного контроля параметров полета и переговоров экипажей; в практику подготовки летного состава внедрялись комплексные тренажеры, имитирующие условия реального полета; аэродромы оборудовались более совершенными система-

ми посадки и т. д. Термин «обеспечение безопасности полетов» приобрел конкретное наполнение по объему и периодичности проведения профилактических мероприятий во всех эксплуатационных подразделениях. И все же, несмотря на проводимую работу, состояние аварийности в гражданской авиации СССР хоть и снизилось, но стабилизировалось на одном уровне. Такая же ситуация сложилась и в мировой гражданской авиации. Ни строгость, ни неотвратимость наказаний не приводили к дальнейшему снижению аварийности. Стало ясно, что дисциплинарных мер недостаточно. Нужны были новые подходы к решению вопроса повышения безопасности полетов.

Человеческий фактор

В 1979 г. на специализированном совещании по предотвращению и расследованию авиационных происшествий представители авиационных органов многих государств отмечали необходимость совершенствования мер, предупреждающих катастрофы. В результате Совещание рекомендовало ИКАО подготовить «Руководство по предотвращению авиационных происшествий». В 1984 г. ИКАО выпустило его первое издание. В нем впервые было рассмотрено взаимодействие трех аварийных факторов: человека, машины и окружающей среды. При этом под «человеком» понимался не только пилот воздушного судна, но и любой специалист, задействованный в системе подготовки и выполнения полетов. Впервые «человеческий фактор» стал рассматриваться как приоритетный в обеспечении безопасности полетов. Акцент также делался на правильное восприятие ошибки как неизбежное условие деятельности человека.

В этом документе также впервые рассматривалось предложение по разработке в авиакомпаниях программ предотвращения авиационных происшествий. В 1990 г. это предложение было рекомендовано ИКАО уже как обязательный стандарт в деятельности авиакомпаний. Это был новый подход в профилактической работе по предотвращению авиационных происшествий.

В СССР, как и за рубежом, в этот период стали больше внимания уделять вопросам психологического обеспечения безопасности полетов, при этом в Советском Союзе по понятным причинам этот подход имел четко выражен-

ный идеологический аспект: на первом месте стояла морально-политическая, а уж затем – психологическая подготовка личного состава ГА. Тем не менее проводимая профилактическая работа дала свои результаты.

Совершенствовалась в стране и организационная система обеспечения безопасности полетов. Она вполне соответствовала мировым стандартам. Так, за разработку и своевременный выпуск новой авиатехники и проведение при этом необходимых мероприятий по обеспечению безопасности полетов отвечало Министерство авиационной промышленности.

За подготовку специалистов, надлежащее освоение и эксплуатацию воздушных судов, аэропортов и аэродромов, аэронавигацию, за обеспечение безаварийной летной работы в подведомственных структурах отвечало Министерство гражданской авиации.

Безопасности полетов гражданских воздушных судов контролировала Государственная комиссия по надзору за безопасностью полетов воздушных судов при правительстве СССР (Госавианадзор).

В преамбуле постановления Совмина СССР об утверждении Положения о Госавианадзоре (от 28 апреля 1987 г. № 502), в первом пункте было указано: «Образование Государственной комиссии по надзору за безопасностью полетов воздушных судов при Совете Министров СССР не снимает с министерств, государственных комитетов, ведомств, предприятий, учреждений и организаций ответственности за обеспечение безопасности полетов воздушных судов».

Первый пункт Положения о Госавианадзоре гласил: «Государственная комиссия по надзору за безопасностью полетов воздушных судов при Совете Министров СССР (Госавианадзор СССР) является общесоюзным государственным органом, который осуществляет в пределах своей компетенции государственный надзор за обеспечением соответствующими министерствами, государственными комитетами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями безопасности полетов воздушных судов».

Таким образом, Госавианадзор был единым полномочным государственным органом, в чьей компетенции находился контроль обеспечения безопасности полетов воздушных судов. Кроме того, данное постановление правитель-

ства СССР подтверждало прямую ответственность министерств и ведомств за обеспечение безопасности полетов подведомственных воздушных судов. Повторюсь, уровень безопасности полетов в гражданской авиации СССР был сопоставим с мировыми показателями в этой области.

С реализацией новых подходов в предупреждении аварийности (акцент на человеческий фактор) в международной гражданской авиации количественный показатель N_d достиг значения менее 0,1 и остановился на этом пороге. Начались поиски новых методов работы по повышению уровня безопасности полетов.

В СССР безопасность полетов трактовалась как комплексная характеристика состояния и деятельности воздушного транспорта как системы, определяющая ее (системы) способность выполнять и обеспечивать полеты без угрозы для жизни и здоровья людей, и при которой должен быть достигнут нулевой уровень авиационных происшествий. При этом не возникало вопроса, во что это обходится авиаперевозчику. В условиях советской плановой системы об экономике никто не думал: сама отрасль была планомерно убыточной, за все платило государство. Поэтому обеспечение безопасности полетов было, бесспорно, приоритетной задачей. Вопрос стал иначе на рубеже нового столетия.

Организационная эра

К этому времени мировая гражданская авиация оказалась перед дилеммой. С одной стороны, регулярные авиационные перевозки превратились в очень затратный, конкурентный и вместе с тем низкорентабельный вид бизнеса. Возросли стоимость воздушных судов, затраты на их техническое обслуживание, подорожало аэронавигационное и аэропортовое обеспечение полетов, значительно поднялись расценки на авиационное топливо. С другой стороны, существенно возросли затраты авиаперевозчиков на поддержание на должном уровне безопасности полетов.

Далеко не все зарубежные авиакомпании смогли удержаться в таких противоречивых условиях острой конкурентной борьбы и значительных расходов на обеспечение безаварийной летной работы. Предельно четко обозначилось противоречие между экономическими возможностями авиакомпаний и их фактическими затратами

на обеспечение безопасности полетов. Если авиационный перевозчик (авиакомпания) не мог обеспечить должный уровень безопасности полетов, то рано или поздно случалось авиационное происшествие, что существенно подрывало стабильность авиакомпании или приводило к ее банкротству (ликвидации). Если расходы на безопасность полетов превышали прибыль, то авиакомпания попадала в долговую зависимость, и это в конечном итоге также приводило к банкротству. В решении этого противоречия и состоял вопрос, что является главным в деятельности авиакомпании, В реальных условиях рынка вывод был очевиден: экономика и безопасность полетов должны соответствовать друг другу. Нужен устойчивый компромисс, баланс между производительностью и факторами риска безопасности полетов. Перекос в ту или иную сторону был недопустим, так как приводил к дисбалансу системы.

Таким образом, в мировой авиации (ИКАО) пришли к заключению о необходимости управления рисками в области безопасности полетов, что оформилось в виде Системы управления безопасностью полетов (СУБП). СУБП была призвана уравновесить экономические возможности авиакомпании, которые определялись ее прибылью, с расходами на безопасность полетов. Говоря иначе, нужно было добиться устойчивого сбалансированного сочетания СУБП (SMS – Safety Management System), нацеленной на удовлетворение требований безопасности, с системой качественного менеджмента СМК (Quality Management System), целью которой является удовлетворение потребителя услуг, пассажира.

Хорошо действующая СУБП авиакомпании обеспечивает выявление и оценку рисков (факторов опасности), распределяя их по трем уровням: приемлемые, допустимые и недопустимые, – и готовит предложения по корректирующим мероприятиям, что позволяет руководству авиакомпании в соответствии с их экономическими возможностями принять решение о проведении необходимых мероприятий. Методология выявления и оценка факторов опасности приведены в Руководстве по управлению безопасностью полетов ИКАО (РУБП, 2-е изд. 2009 г., 3-е изд. 2013 г.).

С учетом изложенного изменилась суть понятия «безопасность полетов». Это уже не стремление к обеспечению

нулевого уровня авиационных происшествий, как было в советское время, что реально оставалось недостижимым. Современное трактование безопасности полетов в гражданской авиации предполагает такое состояние авиационно-транспортной системы, при котором возможность причинения ущерба лицам или имуществу снижена до приемлемого уровня и поддерживается на этом или более низком уровне посредством постоянного выявления опасных факторов и управления факторами риска, т. е. контролируется.

Надо отметить, что такой прагматичный подход к современному трактованию безопасности полетов, допускающему хоть и приемлемый, но все же риск авиационного происшествия, был весьма неоднозначно воспринят в России, в том числе руководством министерства транспорта.

Документы ИКАО определяют СУБП как «системный подход к управлению безопасностью полетов, включая необходимую организационную структуру, иерархию ответственности, руководящие принципы и процедуры» и предусматривают создание Государственной программы управления безопасностью полетов (ГосПБП), которая по отношению к СУБП авиакомпаний, аэропортов и других организаций является системой более высокого уровня, т. е. управляющей системой. Государство в ГосПБП задает приемлемый уровень эффективности обеспечения безопасности полетов, который должны учитывать в авиакомпаниях при разработке своих СУБП.

Ситуация в современной России

Если предельно сжато сформулировать проблему безопасности полетов в современной гражданской авиации России, то основные причины всех наших бед в этой области следующие:

- «размытая», недееспособная система управления гражданской авиацией;
- отсутствие единого органа государственного контроля безопасности полетов;
- отсутствие государственной идеологии в области безопасности полетов.

Счетная палата Российской Федерации в документе от 13 апреля 2007 г. № 16 К (534) указала, что в сфере отечественной гражданской авиации разными полномочиями обладают восемь ведомств. Отметим, ни одно из них не

несло никакой ответственности за конечный результат деятельности, в том числе за состояние безопасности полетов.

Между тем за шесть прошедших лет произошли изменения: на смену Минпромэнерго России, обладавшему полномочиями выработать государственную политику в области авиастроения, пришло Министерство промышленности и торговли.

Министерство транспорта Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, обеспечения транспортной безопасности.

В составе Минтранса есть Департамент государственной политики в области гражданской авиации. Однако это структурное подразделение не несет ответственности за положение дел с безопасностью полетов гражданской авиации в РФ.

Этому же министерству подчинено Федеральное агентство воздушного транспорта, в составе которого есть Управление инспекции по безопасности полетов, но ни оно, ни Агентство также не ответственны за состояние безопасности полетов гражданских воздушных судов в РФ.

После распада СССР функции Госавианадзора были частично переданы Межгосударственному авиационному комитету (МАК) СНГ и Ространснадзору. МАК сертифицирует воздушные суда, произведенные в СНГ, и комплектующие к ним, а также занимается расследованием авиационных происшествий.

Ространснадзор – Федеральная служба по надзору в сфере транспорта. Является структурным подразделением министерства транспорта и имеет в своем составе Управление государственного надзора за деятельностью в гражданской авиации (Госавианадзор).

В отличие от современного советский Госавианадзор был надведомственной организацией, подчинялся непосредственно правительству, его руководитель действовал в ранге министра. Нынешнее Управление – это внутриведомственное звено Минтранса, и его распоряжения и требования никак

ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН



не распространяются на организацию пассажирских перевозок в государственной и экспериментальной авиации, равно как и на все полеты последней. Кроме того, подчинение Ространснадзора министру транспорта создает условия необъективного подхода к анализу ситуации с обеспечением безопасности полетов в предприятиях и организациях гражданской авиации России, а также несоблюдения законодательства Российской Федерации. Такая подчиненность Федеральной службы по надзору в сфере транспорта главному транспортному ведомству страны противоречит требованиям Руководства по управлению безопасностью полетов (РУБП) ИКАО.

Как правило, после каждого авиационного происшествия авиакомпании, у которых происходили аварии или катастрофы, подвергались повторной проверке Росавиацией и Ространснадзором. В ходе таких внеплановых инспекций обязательно вскрывались ранее невидимые «существенные недостатки»: грубые нарушения правил подготовки, выполнения и обеспечения полетов, что почти всегда приводило к приостановке деятельности авиаперевозчиков и аннулированию их сертификатов эксплуатанта. Это означало фактическую ликвидацию авиакомпании. Точно так происходили события и после катастрофы ВС авиакомпании «Татарстан». Только за неделю – с 22 по 29 ноября 2013 г. – Госавианадзор провел 81 контрольно-надзорное мероприятие, в том числе 14 инспекторских проверок соблюдения требований воздушного законодательства в деятельности субъектов граждан-

ской авиации, 47 проверок воздушных судов, 20 контрольно-надзорных мероприятий по иным основаниям действующего законодательства Российской Федерации.

«При проведении контрольно-надзорных мероприятий выявлено 153 нарушения требований действующего законодательства Российской Федерации и 39 замечаний при проверках воздушных судов. За нарушения требований воздушного законодательства выдано 42 инспекторских предписания, 7 материалов направлено в судебные органы, составлено 20 протоколов об административных правонарушениях, привлечено к административной ответственности 27 юридических, должностных и физических лиц на общую сумму свыше 1 млн рублей. До устранения выявленных нарушений приостановлена эксплуатация 6 воздушных судов», – говорится в сообщении Минтранса [2].

Проявление столь высокой активности со стороны государственных ведомств требуется постоянно, чтобы предупредить катастрофы, а не разбираться постфактум в их причинах. Опыт предыдущих авиапроисшествий убедительно показывает, что такие «пожарные» меры не приводят к улучшению ситуации, связанной с безопасностью в гражданской авиации России.

Ространснадзор также не несет ответственности за положение дел в этом вопросе.

Таким образом, ни одно из ведомств исполнительной власти России не отвечает за состояние безопасности полетов в гражданской авиации хотя бы так, как это было в СССР.

В мае 2008 г. распоряжением российского правительства № 641-р была утверждена Государственная программа обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации, срок реализации которой рассчитан до 2015 г. Целью программы является устранение проблем и внедрение СУБП в гражданской авиации, способной обеспечить устойчивое сокращение количества авиационных происшествий.

Прошло 2/3 срока реализации этой программы, но никаких признаков ее внедрения нет. По мнению экспертов (В. Аксютин, А. Книвеля), эта программа неэффективна, поскольку создавалась наспех перед очередной проверкой ИКАО, и многие ее положения не соответствуют современным требованиям Международной организации гражданской авиации. В ней нет главного: не предусмотрен приемлемый уровень безопасности полетов и показателей безопасности полетов, что требуется по документам ИКАО и что является основой для выполнения государством функции управления по отношению к СУБП авиакомпаний. Нет ясности, к какому уровню безопасности полетов должны стремиться авиакомпании.

14 ноября 2013 г. вступило в силу 19-е приложение к «Чикагской конвенции о международной гражданской авиации», которое называется «Управление безопасностью полетов». Оно предусматривает обязательное функционирование во всех 191 государствах – членах ИКАО государственной программы управления безопасностью полетов, которой в России еще нет.

В этот же день вступила в силу статья 24.1. главы III Воздушного кодекса РФ «Обеспечение безопасности полетов гражданских воздушных судов». Согласно этой статье, именно с 14 ноября 2013 г. российское законодательство в области управления безопасностью полетов должно было полностью соответствовать международному. По мнению российского эксперта А. Книвеля, этого не произошло, и с 14 ноября 2013 г. деятельность гражданской авиации в России практически вышла за рамки международно-правового поля.

Это упущение Минтранса в лице подведомственного Управления государственного надзора за деятельностью в гражданской авиации. Именно это управление не выполнило свою основную задачу, предусмотренную Положением об Управлении (Приложение № 1

к приказу Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 21 декабря 2010 г. № ГК-1394), поскольку «основной задачей Управления является осуществление контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации в сфере гражданской авиации».

Для исправления ситуации необходимо срочно принять государственную программу по безопасности полетов, соответствующую требованиям ИКАО, но кто должен это сделать? Минтранс РФ не спешит вводить подлежащий достижению и требуемый ИКАО приемлемый уровень эффективности обеспечения безопасности полетов, а без этого программа мертва. Более того, министр транспорта России М. Ю. Соколов в онлайн-интервью «Газете.RU» 4 декабря 2013 г. утверждал: «Что касается уровня безопасности, то могу сказать, что все в полной мере соответствует требованиям международной организации ИКАО. <...> У нас работает система управления безопасностью полетов. Она введена в прошлом году, а с этого года как раз установлена возможность соответствующих государственных органов изучать и влиять на эту систему безопасности, которую, естественно, формируют сами авиационные компании. <...> В целом могу сказать, что уровень аварийности, количество авиационных происшествий на миллион часов вылета в Российской Федерации совпадает с показателями в среднем по ИКАО. В какие-то годы он ниже, чем у США, в какие-то – выше. Но в целом аварийность находится в этих средних показателях. Но сейчас и в последние годы, несмотря на те катастрофы, которые случаются, российская авиация летает гораздо безопасней. Показатели говорят об этом достаточно объективно».

Между тем СМИ, в частности «Коммерсантъ FM», приводят иные объективные показатели: «Пассажиры российских авиакомпаний погибают в катастрофах в четыре раза чаще, чем клиенты других мировых перевозчиков. К такому выводу пришли аналитики агентства Reuters. Исследование основано на статистике Международной ассоциации воздушного транспорта, портала Aviation Safety Network и Росавиации» (28 ноября 2013 г.).

Во всем мире один авиационный инцидент приходится в среднем на 500 тыс. пассажирских авиарейсов, а в Рос-

сии и СНГ – на 275 тысяч. Количество авиакатастроф в странах СНГ в период с 1992 по 2001 гг. на 100 тыс. часов налета – 0,10. Этот же показатель в авиационной отрасли США за последние 20 лет составляет 0,02 авиакатастрофы. В среднем в мире гибнет один авиапассажир из почти 5 млн. При этом у российских авиакомпаний гибнет один пассажир из 1,2 млн (по данным МАК).

В соответствии с постановлениями Правительства РФ от 30 марта 2006 г. № 173, от 21 марта 2012 г. № 222, Минтранс при реализации обязательств в установленной сфере деятельности, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, выполняет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию как компетентный орган в области гражданской авиации, в том числе как «авиационные власти», «администрация» и «назначенный орган».

В требованиях ИКАО к ГосПБП установлено, что полная ответственность за внедрение программы в государстве возлагается на ответственного руководителя.

РУБП (3-е изд. 2013 г.) определяет, что «таким руководителем должно быть единоличное, идентифицируемое должностное лицо, несущее ответственность за действенное и эффективное выполнение ГосПБП государства». Пункт 4.2.7 РУБП четко определяет: «Первая задача государства в процессе реализации ГосПБП заключается в назначении должностного лица, ответственного за ГосПБП».

Кто же способен решить эту задачу? И сколько же еще времени потребует, чтобы в России была принята эффективная ГосПБП, которая наряду с СУБП эксплуатантов была бы внедрена в жизнь и дала свои результаты?

По весьма корректному мнению отечественного эксперта В. Аксютин, существуют общие проблемы с внедрением СУБП, которые являются следствием нашего отставания в понимании теоретической основы метода обеспечения безопасности полетов путем управления рисками, появившегося в западном мире примерно 15 лет тому назад, а также отсутствия практического опыта применения этого метода. Опубликование в 2006 г. первого издания РУБП ИКАО оказалось для большинства наших специалистов в области безопасности полетов, как гром среди ясного неба. В других же странах, таких как Великоб-

ритания и Канада, работа по внедрению СУБП к 2006 г. шла полным ходом. Проще говоря, Россия объективно отстает в этом вопросе от всего мира лет на 15.

Оптимистично настроенные российские эксперты считают, что поэтапное внедрение СУБП авиакомпаний займет около 5 лет, но только в случае, если внедрение этих программ получит серьезную поддержку со стороны государства и будет им контролироваться.

Крупные российские авиакомпании: «Аэрофлот», «Трансаэро» и др., – обладая достаточными финансовыми ресурсами, создали свои внутренние СУБП, не дожидаясь принятия ГосППП, в противном случае они могли лишиться права выполнять международные рейсы. Остальным российским авиакомпаниям, в том числе региональным, при небрежности в московских «головных структурах» справиться с этой проблемой гораздо сложнее. Вызывает сомнения и то, что принятые в авральном режиме СУБП будут реально работать на предупреждение аварийности в предприятиях и организациях гражданской авиации России.

Расследование казанской катастрофы. Первые выводы

Из всего сказанного следует, что в России:

- нет четкой структуры управления гражданской авиацией, существующая система «управления» порождает безответственность, в том числе за состояние безопасности полетов;
- нет единого государственного надведомственного органа по надзору за обеспечением соответствующими министерствами, государственными комитетами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями безопасности полетов воздушных судов и безопасности авиационной деятельности;
- отсутствует четкое понимание исполнительной властью необходимости выполнения ею же подписанных международных договоров в области гражданской авиации; необходимости внедрения общепринятых международных механизмов по обеспечению безопасности полетов с учетом российской национальной специфики.

Такие выводы подтверждает печальный пример катастрофы «Боинга-737» авиакомпании «Татарстан» 17 ноября 2013 г.

ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН



Буквально сразу, по горячим следам произошедшего, Следственный комитет России (СКР) выявил нарушения в организации летной работы в авиакомпании «Татарстан» и в профессиональной подготовке пилотов погибшего «Боинга». Оба они, в прошлом штурман и бортинженер, по данным СКР, ненадлежащим образом прошли подготовку в качестве пилотов. Вот мнение Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Чайки, высказанное в интервью «Российской газете» 10 января 2014 г.: «Управление безопасностью полетов в авиакомпании „Татарстан“ осуществлялось неудовлетворительно. За два года было допущено 28 авиационных событий. Несмотря на это, вопросам безопасности в авиакомпании должно было уделяться внимание. Имело место несоответствие руководителей авиакомпании квалификационным требованиям. Например, у генерального директора не было необходимого профессионального образования и стажа работы в авиации. Более того, руководящие работники авиакомпании были незаконно аттестованы на свои должности. По итогам рассмотрения актов прокурорского реагирования аттестация гендиректора аннулирована, он уволен.

Кроме того, к полетам допускались члены экипажей воздушных судов с незаконно выданными свидетельствами пилотов. В частности, командир раз-

бившегося самолета имел подложное свидетельство пилота. Свидетельство второго пилота также было получено незаконно при отсутствии необходимой летной практики. Материалы по этим фактам переданы в следственный комитет для организации уголовного преследования».

Возникает вопрос, почему до этого бездействовали руководители региональных отделений Росавиации, Гостранснадзора, руководители в центральных аппаратах этих ведомств. Как могло случиться, что пилоты этой и других авиакомпаний прошли переучивание и первоначальную летную подготовку в неких сомнительных центрах, но деятельность которых была разрешена центральной авиационной властью?

По этому поводу О. Пантелеев, руководитель аналитической службы агентства «Авиапорт», говорит, что работа авиационных учебных центров, которые проводят подготовку летного персонала, регламентируется авиационными правилами. Все эти центры, безусловно, проходят лицензирование. Росавиация допускает их к работе и выдает документы только после соответствующих проверок. Действительно, есть опасения, об этом свидетельствуют и результаты проверки, проведенной Росавиацией, что взаимодействие ряда авиакомпаний с учебными центрами носит формальный характер, т. е. в то время как

пилоты продолжают выполнять полеты в самой авиакомпании, они якобы проходят обучение, повышение квалификации, переподготовку. Некоторые работы на бумаге оформляются, но по факту не проходят. Подобные факты вскрывали, это было известно и ранее.

«Росавиация проверит всех пилотов, проходивших подготовку в летных центрах, которые позже были закрыты из-за недостатков», – сообщил глава ведомства Александр Нерадько. По словам Нерадько, один из пилотов разбившегося в Казани «Боинга» обучался в Калужском авиационном центре, второй – в Северо-Западном. Позже эти центры были закрыты «в связи со вскрытыми недостатками».

«Сертификаты этих центров были аннулированы. Калужский авиационный учебный центр закрыт 12 ноября 2008 года, Северо-Западный – 18 января 2009 года», – уточнил глава Росавиации.

Если такое утверждение соответствует действительности, почему после закрытия этих центров продолжали летать и перевозить пассажиров пилоты, чьи свидетельства должны были быть также аннулированными еще в 2008 и 2009 гг.?

Может быть, то, что произошло в Казани, – это просто единичный случай, трагическое стечение обстоятельств?

С. Машкин, «КоммерсантЪ», 28 апреля 2014 г.: «ГСУ СКР завершило расследование обстоятельств катастрофы пассажирского Як-42 авиакомпании „Як-сервис“, произошедшей 7 сентября 2011 г. при взлете в Ярославле.

С откровенным пренебрежением, как полагает следствие, относились в „Як-сервисе“ и к профессиональной подготовке пилотов. Например, фальшивыми оказались результаты квалификационной проверки командира Соломенцева в 2011 г. – подлинными из всех поданных им документов были лишь результаты медосмотра. В документ же, свидетельствующий о том, что пилота проверял летчик-инструктор, фамилия последнего, как оказалось, была вписана вместо затертой фамилии второго пилота. Следствие также установило, что занятия на курсе повышения квалификации и занятия на тренажерах, в которых по документам участвовал Андрей Соломенцев, проводились в те дни, когда он находился в рейсовых полетах».

Что думают о современном положении дел в гражданской авиации России профессионалы в этой области?

О. М. Смирнов – председатель комиссии гражданской авиации общественно-го совета Ространснадзора, бывший замминистра гражданской авиации СССР, заслуженный пилот СССР, президент фонда «Партнер гражданской авиации»: «Чайка – генеральный прокурор России. И то, что он обратил внимание на сегмент гражданской авиации, похвально, но это маленький частный аспект. Мы бы хотели, чтобы генпрокурор обратил внимание на системные недостатки нашего государства в регулировании гражданской авиации. Дело в том, что в последние годы мы занимаем лидирующие позиции по количеству авиакатастроф в мире. Почему генпрокурор не задается этим вопросом?»

Почему именно Россия работает наравне с Африкой? Мы уже опустились до такого уровня, что Африка – наш единственный в мире конкурент, в то время как Австралия и соседняя Финляндия полвека не имеют ни одной катастрофы? Вот какие вопросы должен задавать генпрокурор. Если бы он задал и изучил их, он убедился бы, что существуют системные ошибки, которые приводят по одним и тем же причинам к авиакатастрофам. Это говорит о неэффективности государственных органов регулирования».

Системные парадоксы

«Наивысший критерий истины – практика, – продолжает О. М. Смирнов. – А практика говорит, что мы худшие в мире. Почему? Потому что у нас системные недостатки.

Первый: мы единственная страна в мире, не имеющая единого полномочного органа регулирования гражданской авиации.

Вторая проблема, непонятная для нас, профессионалов: в США расследует авиационные происшествия независимая государственная организация NTSB, директора которой назначает президент страны (The National Transportation Safety Board – Национальный совет по безопасности на транспорте – Л. К.). Предписания этой организации обязательны к исполнению. А у нас такой организации нет. У нас расследует МАК, но в то же время сертифицирует самолеты. Такого в мире нет. На эти системные вопросы генпрокурор Чайка должен обратить внимание. Пока мы их не решим, будет перекалывание вины на плечи погибшего экипажа – это пустая работа, это не так. Человеческий фактор надо искать не только в экипаже. И в Перми,

и в Казани вина не экипажа, а организации летной работы, которая допустила неподготовленный экипаж к штурвалу. Вот причина. Человеческий фактор надо искать именно там. Получается, виновник авиационного происшествия только командир корабля, а чиновники, которые регулируют гражданскую авиацию? А тот, кто ввел систему коллективной безответственности – не человеческий фактор?

Еще один системный парадокс: ни у одной из семи няnek (госструктур, имеющих отношение к управлению гражданской авиацией России – Л. К.) не прописана ответственность за безопасность полетов. Откуда ей тогда взяться?

Россия является членом международной организации ИКАО. Перед ИКАО, куда входят 195 стран мира, несет ответственность не авиакомпания, не аэропорт, не завод или фабрика, а государство. Если это персонифицировать, то ответственность несет старший в стране – президент. Так вот, президент был обязан перенести эту ответственность на плечи некой вертикали органов госрегулирования. А вот этого не сделано. Это трагическая системная ошибка, из-за которой будут продолжаться авиакатастрофы, если мы ее не решим».

Какой вывод следует из всего сказанного?

Без наведения должного порядка в вопросах управления отраслью, без создания единого государственного надведомственного органа по надзору за обеспечением безопасности полетов гражданских воздушных судов, без исполнения авиационными властями ратифицированных Россией международных договоров, определяющих деятельность гражданской авиации – без всего этого бессмысленно рассчитывать на положительное влияние современного российского государства, как управляющего начала в принципиальном изменении ситуации с обеспечением безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации России. **П**

Литература

1. Конвенция о международной гражданской авиации 1944 года. 9-е изд. / Doc 7300/9. ИКАО, 2006. 116 с.
2. Транспорт Российской Федерации. Портал для специалистов транспортной отрасли. URL: <http://www.rostransport.com/news/2355/>