

# Риск-ориентированная модель контрольно-надзорной деятельности в сфере гражданской авиации



**В. Б. Черток,**  
заместитель  
руководителя  
Федеральной службы  
по надзору в сфере  
транспорта

Основные усилия Управления государственного надзора за деятельностью в гражданской авиации, Управления транспортной безопасности и территориальных органов Ространснадзора направлены на обеспечение безопасности полетов, достижение ключевых целей и решение задач, заявленных в Публичной декларации Службы, повышение эффективности государственного надзора, открытость в работе и снижение контрольно-надзорной нагрузки на законопослушных субъектов авиационного бизнеса.

Государственная приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [1] реализуется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта согласно паспорту ведомственного приоритетного проекта «Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта в Российской Федерации», утвержденному 21 февраля 2017 г. [2].

Мероприятия проводятся в соответствии с утвержденным в Службе сводным планом приоритетного проекта, согласованным с аналитическим центром при правительстве РФ, Минэкономразвития, Минтрудом, Минкомсвязи и Минюстом России.

Одно из основных направлений реформы — переход на риск-ориентированную модель надзорной деятельности, которая предполагает дифференцированный подход к планированию и проведению проверочных мероприятий в зависимости от степени риска причинения вреда жизни и здоровью граждан [3].

При этом в публичной декларации целей и задач Федеральной службы по надзору в сфере транспорта на 2017 г. [4] цель «внедрение риск-ориентированного подхода» зафиксирована под номером 1 и предусматривает решение следующих задач:

- разработка исчерпывающих реестров субъектов контроля (надзора) по

ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН



видам транспорта, внедрение алгоритмов их поддержания в актуальном состоянии;

- категорирование субъектов контроля (надзора) по категориям рисков в соответствии с утвержденной методикой их отнесения к категории риска с учетом «Правил отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности», утвержденных постановлением правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806;

- формирование требований для создания «динамической модели» категорирования субъектов контроля (надзора), основанных на данных статистики, событийных показателях деятельности субъектов контроля, внешних факторах и истории взаимодействия с субъектами (объектами) контроля;

- разработка методики оценки показателей конечных общественно значимых результатов для контролируемых видов деятельности в сфере транспортного надзора и транспортной безопасности по рискам вреда жизни и здоровью граждан, причинения материального ущерба;

- разработка плана проверок на 2018 г. с учетом риск-ориентированной модели.

Такой подход позволит не только вывести на новый качественный уровень результаты контрольно-надзорной работы, но и существенно увеличить эффективность расходования ресурсов на функционирование территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта путем сосредоточения усилий инспекторского состава федерального государственного надзора на наиболее значимых направлениях.

К важнейшим направлениям в сфере гражданской авиации относится аэронавигационное обслуживание, т. е. обслуживание пользователей воздушного пространства (ОрВД), что включает организацию и обслуживание воздушного движения, радиотехническое обеспечение полетов и авиационную электро-связь, предоставление аэронавигационной и метеорологической информации, авиационный поиск и спасание, предоставляемое на всех этапах полета воздушного судна.

Главным предприятием в РФ, осуществляющим аэронавигационное об-

служивание пользователей воздушного пространства, является ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» [5]. В ведении этого предприятия более 900 воздушных трасс, более 1,4 млн полетов в год, при этом одновременно под диспетчерским управлением может находиться более 1000 воздушных судов.

Сегодня в нашей стране деятельность в сфере надзора за использованием воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания ведут более двух тысяч юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, владельцев зарегистрированных в установленном порядке воздушных судов, эксплуатантов авиации общего назначения, аэропортов, зарегистрированных посадочных площадок и вертодромов, организаций, предоставляющих аэронавигационные данные для их опубликования в специальных сборниках.

Кроме того, в контрольно-надзорную деятельность Ространснадзора включены предприятия и организации, предоставляющие аэронавигационную информацию, выполняющие авиаметеорологическое обслуживание гражданской авиации, а также объекты, осуществляющие деятельность в сфере авиационно-космического поиска и спасания. Подконтрольные субъекты рассредоточены по всей территории России по федеральным округам.

С 2012 по 2016 г. центральный аппарат Госавианадзора и его территориальные управления провели более 200 плановых и 120 внеплановых проверок организаций, действующих в сфере использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания. В ходе проведенных контрольно-надзорных мероприятий выявлено более 1350 нарушений воздушного законодательства в разрешенной области деятельности.

Согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), в указанный период за нарушения установленных требований по безопасности полетов Ространснадзором было выписано более 1600 постановлений о привлечении к административной ответственности должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, физических и юридических лиц на общую сумму более 81 млн рублей.

В сфере предоставления метеорологической информации Ространснадзором проведены 42 проверки, выявлены 99 нарушений.

Проверки предприятий, предоставляющих пользователям аэронавигационные данные и аэронавигационную информацию, показали, что поставщики исходных данных и информации для опубликования в АИП России не в полной мере выполняют установленные требования, особенно в части ответственности установленным форматам аэронавигационных данных и своевременного представления изменений для опубликования.

Аналогичные замечания были отражены и по результатам проверки РФ экспертами Международной организации гражданской авиации (International Civil Aviation Organization — ICAO, или ИКАО). В рамках Универсальной программы ИКАО [6] по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов выполнены и в дальнейшем будут выполняться корректирующие действия в части проверок предприятий и организаций, предоставляющих пользователям аэронавигационные данные.

С 2012 г. ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» учло около 1200 нарушений порядка использования воздушного пространства воздушными судами и в деятельности, не связанной с полетами воздушных судов (дельталетов, парапланов, воздушных шаров).

По-прежнему велико количество нарушений правил и порядка использования воздушного пространства [7] владельцами и пилотами незарегистрированных воздушных судов, индивидуальными предпринимателями, частными владельцами воздушных судов, внешними пилотами, управляющими беспилотными летательными аппаратами (БПЛА).

Так, если в 2012 г. не было отмечено нарушений порядка использования воздушного пространства внешними пилотами БПЛА, то с 2013 по 2016 г. зафиксировано 46 нарушений, а за полгода 2017 г. — 24 нарушения.

Рост нарушений порядка использования воздушного пространства с применением БПЛА, беспилотных авиационных систем (БАС) требует безотлагательного решения этого вопроса на государственном уровне. В частности, необходимо усилить государственное регулирование полетов малой авиации, БПЛА, БАС, поскольку воздушные суда частных владельцев и физических лиц, беспилотники, дельталеты, парапланы, воздушные шары, внешние пилоты,

управляющие БПЛА, потенциально могут представлять объекты, используемые с целью совершения актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, а также террористическую угрозу.

Предложения по дополнению КоАП РФ новой статьей по изъятию или блокированию летательных аппаратов при нарушении ими запретных зон и зон ограничения сегодня рассматриваются установленным порядком. Считаем крайне важным обеспечить своевременное введение в законодательство предложенных изменений в КоАП РФ.

Ежегодно растет количество авиационных происшествий с воздушными судами авиации общего назначения (АОН). Принимаемые в настоящее время меры законодательного регулирования и надзора за безопасностью полетов АОН недостаточно эффективны.

Ространснадзором в рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности и подготовки к переходу на риск-ориентированную модель планирования проверок определены ключевые, наиболее значимые риски в сфере использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания, которые по результатам расследования авиационных происшествий и катастроф могли привести или приводили к человеческим жертвам.

Вот список наиболее значимых рисков в сфере использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания:

- использование воздушного пространства представителями АОН без предоставления планов полетов в органы ОрВД, без их уведомления, в отсутствие аэронавигационного и метеорологического информирования;
- полеты беспилотных воздушных судов, в частности, в районах аэропортов, в запретных зонах, использование воздушного пространства БПЛА без предоставления плана полета и уведомления или разрешения на использование воздушного пространства;
- строительство высоких объектов в пределах границ приаэродромной территории без согласования с собственником аэродрома;
- нарушение правил эшелонирования воздушных судов при использовании воздушного пространства беспилотными воздушными судами;
- полеты воздушных судов АОН над населенными пунктами на малой высоте;

- невыполнение пилотами воздушных судов команд органов обслуживания воздушного движения;

- нарушение требований к первоначальной подготовке и повышению квалификации: диспетчерского, инженерно-технического состава служб ОрВД, инженерно-технического состава метеослужб и предприятий, предоставляющих аэронавигационную информацию;

- несоблюдение установленных временных и местных режимов полетов, а также кратковременных ограничений;

- эксплуатация посадочных площадок без уведомления о начале деятельности на них;

- применение изделий на основе лазеров в направлении выполняющих посадку и полет воздушных судов (ослепление пилотов);

- использование воздушного пространства аэростатами и дирижаблями в воздушном пространстве классов А и С без предоставления плана полета и разрешения на использование воздушного пространства;

- несанкционированное занятие взлетно-посадочной полосы воздушными судами и автотранспортными средствами.

В 2016 г. инспектора Управления транспортной безопасности и территориальных Управлений государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности Ространснадзора провели 74 проверки (59 плановых и 15 внеплановых) соблюдения юридическими лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами, нормами и правилами в сфере авиационно-космического поиска и спасания.

В ходе проверок юридических лиц проведен контроль (надзор) готовности к действиям при авиационных происшествиях трех региональных координационных центров поиска и спасания, 33 региональных поисково-спасательных баз, 59 служб поискового и аварийно-спасательного обеспечения аэропортов, поисково-спасательных воздушных судов.

В ходе проверок выявлено и устранено более 400 нарушений обязательных требований в сфере авиационно-космического поиска и спасания, вынесено 72 инспекторских предписания об устранении нарушений.

Наиболее характерные нарушения в сфере авиационно-космического поиска и спасания:

- невыполнение в полном объеме требований по оснащенности региональных поисково-спасательных баз специальной техникой, аварийно-спасательным имуществом и снаряжением;

- допуск к непосредственному исполнению обязанностей сотрудников аварийно-спасательных и поисково-спасательных служб, не аттестованных на статус спасателя.

По результатам проверки РФ, проведенной комиссией ИКАО в рамках Универсальной программы по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов по направлению аэронавигационного обслуживания (ANS), были даны рекомендации в части необходимости обеспечения достаточного количества инспекторского персонала и подготовки государственных инспекторов Ространснадзора.

В соответствии с Планом корректирующих действий, утвержденным Минтрансом России и согласованным с ИКАО, основным приоритетом является обеспечение Ространснадзора кадрами, а также своевременное проведение подготовки и повышения квалификации государственных инспекторов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по таким направлениям деятельности, как Правила аэронавигационного обслуживания, производство полетов воздушных судов (PANS-OPS), аэронавигационные карты (CART), связь, навигация и наблюдения (CNS), авиационная метеорология (MET).

В целях повышения эффективности исполнения должностных обязанностей федеральными государственными инспекторами Ространснадзора и его территориальных органов при проведении мероприятий по контролю (надзору) необходимо предусмотреть ежегодное целевое выделение средств из федерального бюджета на прохождение подготовки по разработанным и утвержденным Программам с применением тренажеров.

Недостаточная техническая оснащенность государственных инспекторов Ространснадзора в отсутствие средств контроля воздушных судов АОН не позволяет реально принимать меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера с учетом труднодоступности мест базирования судов и множества площадок (более 1000 зарегистрированных) для их полетов.



В ближайшее время основное направление совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания — развитие Единой информационно-аналитической системы Ространснадзора. Для этого необходимо создать автоматизированное рабочее место инспектора, применять чек-листы [8] при выполнении проверок, вести профилактическую работу по разъяснению требований законодательства в сфере использования воздушного пространства, совершенствовать воздушное законодательство, профессионально подготавливать инспекторский состав.

В части реагирования на нарушения, совершаемые иностранными пользователями воздушного пространства, в Ространснадзоре накоплен положительный опыт взаимодействия с Министерством иностранных дел РФ и информирования посольств иностранных государств о фактах авиационных событий в воздушном пространстве России с воздушными судами иностранных эксплуатантов. Доведение такой информации до сведения авиационных властей иностранных государств необходимо для проведения расследования, принятия необходимых профилактических мер и получения отчета о результатах расследования.

Полагаем, что тесное рабочее взаимодействие Ространснадзора с Минтрансом России, Росавиацией, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», Генераль-

ной прокуратурой по обмену информацией, выявлению и установлению факторов — причин авиационных событий, а также совершенствованию воздушного законодательства позволит обеспечить выполнение в полном объеме корректирующих мероприятий по результатам проверки РФ, проведенной комиссией ИКАО, и поддерживать приемлемый уровень безопасности полетов и транспортной безопасности в отечественной гражданской авиации. ■

#### Литература

1. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (утв. президиумом Совета при президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 21.12.2016 г. № 12). URL: <http://base.garant.ru/71682144> (дата обращения 14.09.2017).
2. Паспорт ведомственного приоритетного проекта Федеральной службы по надзору в сфере транспорта «Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта в Российской Федерации». URL: <http://rostransnazor.ru/wp-content/uploads/2016/12/pasport-vedomstvennogo-prioritetnogo-proekta-Federal-noj-sluzhby-po-nadzoru-v-sfere-transporta-Sovershenstvovanie-kontrol-no-nadzornoj-deyatelnosti-v-sfere-transporta-v-Rossijskoj-Federatsii.pdf> (дата обращения 14.09.2017).
3. Постановление правительства РФ от

17.08.2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/71473944> (дата обращения 14.09.2017).

4. Публичная декларация целей и задач Федеральной службы по надзору в сфере транспорта на 2017 год. URL: <http://rostransnazor.ru/publichnaya-deklaratsiya-tselej-i-zadach-federalnoj-sluzhby-po-nadzoru-v-sfere-transporta-na-2017-god> (дата обращения 12.09.2017).
5. ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации». URL: <http://gkovd.ru> (дата обращения 14.09.2017).
6. Официальный сайт Международной организации гражданской авиации. URL: <https://www.icao.int/Pages/default.aspx> (дата обращения 14.09.2017).
7. Постановление правительства РФ от 11.03.2010 г. № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/902207152> (дата обращения 14.09.2017).
8. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере транспорта. Проверочные чек-листы. URL: <http://rostransnazor.ru/deyatelnost-proverochny-e-chek-listy> (дата обращения 14.09.2017).