

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 38-Я СЕССИЯ****ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ****Пункты 27 и 29 повестки дня. Безопасность полетов. Политика****РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТЬЮ**

(Представлено Литвой от имени Европейского союза и его государств-членов¹, а также других государств – членов Европейской конференции гражданской авиации² и ЕВРОКОНТРОЛем)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Региональный подход к контролю за обеспечением безопасности полетов и управлению безопасностью полетов уже признан в контексте деятельности ИКАО, о чем свидетельствует включение в Стандарты и Рекомендуемую практику (SARPS) ИКАО и связанные с ними мероприятия положений, признающих развитие этого подхода.

Европейский подход к управлению безопасностью рассчитан на всю авиационную систему в целом, признавая тот факт, что составные части этой системы – ее продукты, организации, эксплуатанты, экипажи, аэродромы, службы ОрВД, аэронавигационного обслуживания как на земле, так и в воздухе – образуют единое, объединенное в сеть целое. Данный "единый системный подход" имеет целью снижение риска возникновения пробелов или дублирования функций в системах обеспечения безопасности полетов, а также недопущение противоречивых требований и неясности относительно сфер ответственности.

Действия: Ассамблее предлагается вновь и более настоятельно призвать Совет обеспечить адекватное отражение преимуществ, создаваемых региональным сотрудничеством и региональными организациями по контролю за обеспечением безопасности полетов, при разработке норм ИКАО и в деятельности по мониторингу безопасности, в частности, в рамках механизма непрерывного мониторинга и в (новом) Приложении 19 по управлению безопасностью полетов.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Безопасность полетов"
<i>Финансовые последствия</i>	Отсутствуют
<i>Справочный материал</i>	Дос 9734, <i>Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов</i> , часть В Приложение 19, раздел 3.2 Рекомендация 3/3 а) Конференции высокого уровня по безопасности полетов 2010 года Резолюции А37-5, А37-8 и А37-21 Ассамблеи ИКАО

¹ Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швеция и Эстония.

² Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Исландия, Монако, Норвегия, Республика Молдова, Сан-Марино, Сербия, Турция, Украина, Черногория и Швейцария.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Региональный подход к контролю за обеспечением безопасности полетов и управлению безопасностью полетов уже признан в контексте деятельности ИКАО, в частности, в Части В документа ИКАО Doc 9734 *"Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов"* и в положениях, касающихся выполнения функций по управлению безопасностью полетов региональными организациями по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO), содержащихся в Руководстве ИКАО по организации контроля за обеспечением безопасности полетов³, а также в ходе работы Симпозиума ИКАО по RSOO, проходившего 26–28 октября 2011 года. Наиболее полное признание важности регионального подхода отражено в трех резолюциях, принятых на 37-й сессии Ассамблеи ИКАО в 2010 году, а именно: резолюции А37-5 *"Механизм непрерывного мониторинга в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП)"*, резолюции А37-21 *"Сотрудничество с региональными организациями и региональными органами гражданской авиации"* и резолюции А37-8 *"Региональное сотрудничество и оказание помощи в устранении недостатков, связанных с безопасностью полетов"*.

1.2 Повышение уровня безопасности полетов путем разработки и развития эффективной системы контроля и управления безопасностью полетов – это непрерывающийся процесс. Для достижения высокого уровня безопасности полетов необходимо рассматривать составные части авиационной системы – продукты, организации, эксплуатантов, экипажи, аэродромы, службы ОрВД, аэронавигационного обслуживания как на земле, так и в воздухе – как элементы единого, объединенного в сеть целого, в разной степени зависящие друг от друга. Таким образом, действия, предпринимаемые в одной области, будут влиять на эффективность обеспечения безопасности полетов в другой.

1.3 В Европе такое положение вещей привело к "регионализации" контроля за обеспечением безопасности полетов и к созданию "единого системного подхода" к управлению безопасностью полетов. Такой подход имеет целью снижение риска возникновения пробелов или дублирования функций в системах обеспечения безопасности полетов, а также недопущение противоречивых требований и неясности относительно сфер ответственности. Правила разрабатываются с расчетом на стандартизированную интерпретацию и применение и в целях содействия нарастающему процессу совместимости продуктов и услуг. Такой подход также способствует рационализации процедуры сертификации, снижая нагрузку на подотчетных лиц и организаций.

1.4 Недавние события в ИКАО подчеркнули преимущества "единого системного подхода". Отсюда и включение в SAPRS ИКАО и связанные с ними мероприятия положений, признающих преимущества развития данного подхода, и в новое Приложение 19 и МНМ УППКБП, основанных на всеобъемлющем системном подходе (ВСП). В каждом случае региональный элемент был признан значимым фактором, способствующим реализации данного подхода.

2. РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ПОЛЕТОВ

2.1 Стандарты, содержащиеся в приложениях к Чикагской конвенции, требуют создания Государственной программы по безопасности полетов (ГосПБП), представляющей собой систему управления безопасностью полетов на государственном уровне. После того как

³ Раздел 3.2.

юрисдикция в некоторых областях безопасности полетов была постепенно перенесена в Европейский союз (ЕС), государства – члены Союза ссылаются на этот аспект деятельности ЕС при описании своих методов управления безопасностью. Кроме того, была создана "Европейская программа по безопасности полетов" в тесном сотрудничестве с государствами-членами ЕС, включающая свод правил и нормативов, отражающих сложность и разнообразие мероприятий по обеспечению безопасности полетов, контроль которых осуществляется как на государственном уровне, так и на уровне ЕС.

2.2 Помимо данного, главным образом реагирующего подхода, осуществляется разработка упреждающей системы, основанной на анализе фактов, в целях повышения эффективности обеспечения безопасности полетов. В качестве составной части этой системы был опубликован ежегодно обновляемый План обеспечения безопасности полетов⁴, определяющий существенные факторы риска и подробно описывающий действия, которые должны предприниматься заинтересованными сторонами на региональном и общегосударственном уровне в целях уменьшения уровня риска. Важная роль отводится RSOO, которые должны поощрять разработку таких планов обеспечения безопасности полетов; эта деятельность также должна рассматриваться и признаваться в контексте реализации Глобального плана обеспечения безопасности полетов (ГПБП).

3. ИНИЦИАТИВНЫЙ ПОДХОД К СБОРУ, АНАЛИЗУ ДАННЫХ О БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ И ОБМЕНУ ИМИ

3.1 Основой данного подхода к системе управления безопасностью полетов является оценка факторов риска, проводимая на основе информации из различных источников, анализ данных в целях определения существенных факторов риска для безопасности полетов и последующее принятие определенных мер для уменьшения этих факторов риска. Обмен информацией о безопасности полетов и ее распространение позволяют ключевым партнерам (например, регулируемым заинтересованным сторонам и государственным полномочным органам, обладающим компетенцией в области обеспечения безопасности полетов) обмениваться мнениями относительно приоритетов уровней риска и выполнять соответствующие обязанности по обеспечению безопасности полетов, т. е. главным образом контролировать или уменьшать связанные с их деятельностью риски для эксплуатантов и поставщиков услуг, а также реализовывать систему контроля, основанную на оценке факторов риска, для полномочных органов гражданской авиации.

3.2 В связи с этим должна быть создана единая надежная законодательная и нормативная база, позволяющая осуществлять единообразный подход к систематическому сбору, анализу необходимой информации о безопасности полетов и обмену ей. Важным средством поддержания уровня эффективности данного подхода является обеспечение надлежащего качества и полноты вводимых в систему данных.

3.3 Непосредственным преимуществом данного подхода является возможность использовать эту информацию о безопасности полетов как по отдельности, так и в сводной форме в целях упрощения процесса определения факторов риска на основе данных и последующего принятия решений относительно уменьшения уровня риска, что является ключевыми особенностями инициативного подхода к управлению безопасностью полетов. На региональном уровне сбор данных также позволяет определять факторы риска, что может оказаться не столь

⁴ Европейский план обеспечения безопасности полетов (2-е издание), 2012–2015 гг.

важным на общегосударственном уровне, но при этом может подчеркнуть необходимость принятия мер на региональном уровне.

4. ВАЖНОСТЬ КУЛЬТУРЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ/ СПРАВЕДЛИВОЙ КУЛЬТУРЫ

4.1 Как было подчеркнуто выше, существенной частью системы управления безопасностью полетов является инициативный подход к сбору, анализу данных и обмену ими. Считается, что, несмотря на множество источников таких данных о безопасности полетов, *главнейшим* из этих источников является эффективный процесс сбора донесений о безопасности полетов.

4.2 Такой процесс следует считать неотъемлемой частью общей культуры безопасности полетов любой организации и любого государства. Для обеспечения эффективности системы сбора донесений о безопасности полетов требуется создание надлежащей среды, называемой в Европе "справедливой культурой" (Just Culture), которая предполагает, что эксплуатационный или другой персонал не подвергается наказанию за свои действия, допущенные ошибки или принятые решения, соответствующие своему опыту и образованию, и которая позволяет авиационным специалистам доверять системе сбора информации о безопасности полетов и обеспечивает им гарантию адекватной защиты от несправедливого судебного преследования. Однако грубая небрежность, умышленные нарушения и деструктивные действия недопустимы в такой среде. Для успешного развития концепции "справедливой культуры" в авиации требуется разработка соответствующих законодательных требований, а также необходимого инструктивного материала.

4.3 Концепция "справедливой культуры" также предполагает активное и открытое координирование деятельности органов обеспечения безопасности полетов и судебных властей в целях совместного поиска оптимального компромисса между необходимостью обеспечения постоянной доступности информации о безопасности полетов за счет адекватной защиты этой информации и ее источников и необходимостью в надлежащем отправлении правосудия. Эти элементы, отраженные в резолюциях А37-2 и А37-3 Ассамблеи ИКАО, были рассмотрены Специальной группой ИКАО по безопасности и защите информации (SIPTF), которая завершила свою работу в январе 2013 года и чей окончательный доклад и рекомендации ожидают публикации.

4.4 В этой связи определенную роль могут сыграть RSOO (а также ИКАО), призывая государства создавать такую надлежащую среду и, в частности, общую постоянную базу для конструктивного и постоянного диалога с судебными властями. Это может быть достигнуто путем предоставления рекомендаций, указаний, поддержки и экспертных знаний в отношении политики судебного преследования в сфере авиации, которая не препятствовала бы сообщению информации о безопасности полетов, и путем создания и содержания архива данных по учебным и тренировочным мероприятиям, предназначенного для развития отношений авиационных полномочных органов с судебными властями и другими органами.

5. РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА НЕПРЕРЫВНОГО МОНИТОРИНГА (МНМ)

5.1 Резолюция А37-5 Ассамблеи ИКАО призвала к преобразованию УППКБП в подход, основанный на МНМ. Она также призвала к постоянной координации деятельности и сотрудничеству между УППКБП и другими программами проверок обеспечения безопасности полетов в целях снижения лежащего на государствах бремени, связанного с повторными проверками или инспекциями, и предотвращения дублирования мероприятий по мониторингу.

5.2 RSOO играет важнейшую роль, помогая государствам-участникам поддерживать постоянный уровень организационной компетенции, необходимой для выполнения их обязательств в отношении контроля за обеспечением безопасности и управления безопасностью полетов. В этой связи под эгидой Меморандума о сотрудничестве между ЕС и ИКАО были предприняты усилия по созданию двух рабочих договоренностей с ИКАО о проведении деятельности по непрерывному мониторингу. Главной целью этих договоренностей было исключение в максимально возможной степени излишнего дублирования усилий, предпринимаемых государствами при выполнении их соответствующих обязательств перед ЕС и ИКАО по отчетности в рамках МНМ.

5.3 Поскольку повторные "разовые" проверки соблюдения установленных требований в рамках МНМ превращаются в более эффективную форму контроля, основанную на эффективности и учете факторов риска, этот механизм обеспечит активное вовлечение всех участников и максимальную степень взаимодействия между связанными с МНМ программами ИКАО и ЕС. Он, несомненно, позволит разработать непротиворечивый и эффективный подход к непрерывному мониторингу организации контроля за обеспечением безопасности и управления безопасностью полетов; кроме того, он облегчит выявление типичных проблем, с которыми сталкиваются государства-участники, таких как проблемы внедрения, возникающие в результате разработки SARPS ИКАО (см. ANC/12 Рекомендация 6/13) и связанные с ними, и проблемы, встречающиеся при отправке уведомлений о "различиях" посредством новой Электронной системы представления информации о различиях (EFOD).

6. ВЫВОД

6.1 Ассамблее предлагается принять следующую резолюцию:

ссылаясь на дискуссию и итоговые результаты Конференции ИКАО высокого уровня по безопасности полетов (HLSC) 2010 года и в особенности на Рекомендацию 3/3 а) о "Региональных соглашениях по контролю за обеспечением безопасности полетов",

ссылаясь на дискуссию и итоговые результаты 37-й сессии Ассамблеи ИКАО, в особенности на резолюции А37-5 "Механизм непрерывного мониторинга в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП)", А37-21 "Сотрудничество с региональными организациями и региональными органами гражданской авиации" и А37-8 "Региональное сотрудничество и оказание помощи в устранении недостатков, связанных с безопасностью полетов",

учитывая выраженное в Приложении 19 признание роли региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов в выполнении определенных государственных обязанностей в отношении управления безопасностью от имени Договаривающихся государств, и

признавая фактические или потенциальные положительные результаты сотрудничества между Договаривающимися государствами в области создания и ввода в действие общей системы контроля за обеспечением безопасности полетов в рамках региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов,

Ассамблея:

вновь и более настоятельно *призывает* Совет обеспечить адекватное отражение преимуществ, создаваемых региональным сотрудничеством и региональными организациями по контролю за обеспечением безопасности полетов, при разработке норм ИКАО и в деятельности по мониторингу безопасности, в частности, в рамках механизма непрерывного мониторинга и Приложения 19 по управлению безопасностью полетов.

— КОНЕЦ —