



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ТРИНАДЦАТАЯ АЭРОНАВИГАЦИОННАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

Монреаль, Канада, 9–19 октября 2018 года

КОМИТЕТ В

- Пункт 6 повестки дня. Организационные вопросы в области безопасности полетов
6.2. Реализация принципов управления безопасностью полетов
6.2.1. Государственные программы по безопасности полетов
(ГосПБП)

ОСНОВАННЫЙ НА ОЦЕНКЕ РИСКА ПОДХОД В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ

(Представлено Бразилией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Цель настоящего документа состоит в представлении разработки нормативных положений на основе научной оценки последствий факторов риска для общества. В качестве примера приводится обзор применимости бразильского законодательства, касающегося аэродромных аварийно-спасательных и противопожарных служб (ARFFS). Анализ показывает, что за счет соразмерного регулирования можно переориентировать ресурсы на обеспечение более высокого уровня соблюдения положений. Такой подход может принести пользу в рамках инициатив "Ни одна страна не остается без внимания" (NCLB) и пересмотра Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) ИКАО.

Действия государств приведены в п. 3.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Необходимость повышения качества государственного вмешательства в деятельность предприятий и граждан привела за последние десятилетия к отчетливо выраженным реформам в области регулирования. Можно отметить по крайней мере три различные волны реформ. Первая волна в период с 1930-х до 1960-х годов характеризовалась повышенным уровнем вмешательства государства (более масштабное регулирование), оправданным концепцией сбоев рынка. Вторая волна в период с 1970-х до 1980-х годов представляла собой возвращение к либерализму (меньшая степень регулирования) в ответ на неудачи государств. Начиная с 1990-х годов дебаты по поводу реформ в области регулирования более не сводились к "большей" или "меньшей" степени регулирования, а концентрировались на концепции более эффективного регулирования (или интеллектуального регулирования).

1.2 Одним из ключевых принципов более эффективного регулирования является использование надежной доказательной базы, поддерживающей регламентирующее вмешательство. В этом контексте регулирование на основе оценки рисков проявило себя в качестве важного элемента более эффективного регулирования в повестке дня государств и международных организаций, особенно в таких областях, как здравоохранение, безопасность полетов и охрана окружающей среды. Основным предложением регулирования на основе оценки рисков является использование методов оценки факторов риска для оказания помощи регламентирующим органам в принятии наилучших решений. Как правило, термин регулирования на основе оценки рисков применяется в двух контекстах. Первый вариант применения касается разработки регламентирующих положений на основе научной оценки последствий данного фактора риска для общества. Второй вид применения связан с оценкой рисков, которые представляют собой регулируемые структуры для целевых ресурсов в сфере правоприменения и инспекции.

1.3 В настоящем рабочем документе делается акцент на первом варианте применения данного термина и ставится целью предоставление информации о практическом примере применения результатов исследований в области оценки факторов риска в процессе пересмотра регламентирующих положений по аэродромным аварийно-спасательным и противопожарным службам в Бразилии. Указанный пример показывает, что регулирование на основе оценки рисков обеспечивает приспособленный для различных ситуаций подход, который несет выгоду для предприятий и государства. Сектора экономики или деятельности с меньшими рисками могут быть подвержены менее жестким требованиям и нести более низкую административную нагрузку. Это потенциально сокращает диспропорции и создает более справедливые условия между большими и малыми организациями. Ресурсы, обеспечиваемые более соразмерным регулированием, могут быть затем переориентированы на повышение уровня соблюдения положений в других приоритетных областях риска.

1.4 Преимущества регулирования на основе оценки рисков показывают, что оно может быть важным инструментом для достижения целей инициативы "Ни одна страна не остается без внимания" (NCLB) посредством более широкого использования исследований оценки рисков при разработке и пересмотре национальных нормативных положений. Аналогичные выгоды могут быть достигнуты за счет принятия принципа регулирования на основе оценки рисков при пересмотре Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) ИКАО.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 В целях демонстрации того, насколько важным является учет принципа регулирования на основе оценки рисков в процессе включения SARPS ИКАО в нормативные рамки государства, в настоящем разделе представлен обзор применимости бразильских регламентирующих положений, касающихся аэродромных аварийно-спасательных и противопожарных служб (ARFFS).

2.2 В соответствии с разделом 9.2 Приложения 14 *"Аэродромы"* аэродромы обеспечивают наличие аварийно-спасательных и противопожарных служб и оборудования с целью, в случае авиационного происшествия, повышения шансов пассажиров воздушного судна на выживание. В этой связи установлены требования к оборудованию, транспортным средствам, огнегасящим веществам и персоналу, которые подлежат выполнению государствами. Будучи Договаривающимся государством ИКАО, Бразилия включила указанные требования в свои нормативные положения, применимость которых недавно была предметом рассмотрения.

2.3 В предыдущие годы бразильские нормативные положения, касающиеся ARFFS, требовали от всех аэропортов, обслуживающих коммерческие рейсы (внутренние и международные рейсы), наличия пожарной части, отвечающей всем требованиям. Это было дорогостоящим обязательством и зачастую экономическим барьером для развития небольших аэропортов и выполнения коммерческих рейсов в определенные регионы страны.

2.4 Начиная с декабря 2017 года в связи с эволюцией регулирования небольшие аэропорты (менее 200 000 пассажиров в год) более не обязаны обеспечивать службы ARFFS. Тем не менее, если они предоставляют обслуживание, то должны соответствовать нормативным положениям. При проведении анализа последствий в сфере регулирования, связанных с предлагаемым изменением законодательства, был сделан усиленный акцент на использование подхода на основе оценки риска. В ходе анализа были приняты во внимание следующие переменные параметры:

- a) другой международный опыт в данной области, например, нормативные положения Канады, Австралии, Аргентины и Южной Африки;
- b) академические и технические исследования – две бразильские магистерские диссертации и два исследования канадского и австралийского ВГА;
- c) влияние на матрицу перевезенных пассажиров в Бразилии – 98 % всех пассажиров (и 100 % международных пассажиров) в Бразилии обрабатываются в 55 аэропортах;
- d) влияние на матрицу риска авиационных происшествий, который более не будет покрываться службами ARFF – на основе анализа данных о 9,6 млн. рейсов и 1868 событий, затрагивающих безопасность полетов (включая 9 авиационных происшествий на аэродромах), за период с 2006 по 2015 гг. в бразильских аэропортах расчетная вероятность авиационного происшествия в аэропорту составила $9,7 \times 10^{-7}$ (или 1 происшествие на каждые 1,03 млн. рейсов);
- e) влияние на связанные с регулированием расходы для выполнения требований к службе ARFF в Бразилии – анализ расходов на содержание службы ARFFS в четырех различных категориях аэропортов показывает, что расходы на техническое обслуживание для небольших аэропортов (менее 200 000 пассажиров в год) составляют около 470 000 долл. США в год (или 5,30 долл. США на каждого обработанного пассажира в год), в то время как для более крупных аэропортов (5 и более млн. пассажиров в год) расходы составляют приблизительно 2 млн. долл. США в год (или 0,16 долл. США на каждого обработанного пассажира в год).

2.5 Указанные исследования показали, что предлагаемое изменение затронет только 2 % пассажиров, прибывающих в 545 бразильских аэропортов или убывающих из них, из которых только 44 обслуживают регулярные рейсы (11 % от авиационных происшествий при расчетной вероятности). Уровень безопасности полетов остается все еще достаточно консервативным в сравнении с австралийскими и канадскими нормативными положениями, и такой подход оказался эффективным для гарантии уровня безопасности полетов в Бразилии и обеспечения более экономичного регулирования.

2.6 Недавно ИКАО обсуждала возможность внесения поправки в SARP 9.2.1 тома I Приложения 14, который требует наличия службы ARFFS при всех типах операций в аэропортах.

В результате всесторонних обсуждений и исследований, проведенных в ее группах экспертов и рабочих группах, ИКАО сейчас рассматривает вопрос об освобождении аэропортов от данного обязательства в случаях, когда они обслуживают только авиацию общего назначения. Это решение имеет существенное значение для таких аэропортов, поскольку для них характерен низкий объем коммерческих перевозок. Такие изменения в Приложении 14 оказываются возможными благодаря широкому использованию принципа оценки рисков.

3. **ДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВ**

3.1 Государствам предлагается:

- а) обмениваться с ИКАО и другими Договаривающимися государствами результатами аналогичных исследований или данными, которые могли бы поддерживать другие оценки факторов риска, включая принятие основанного на анализе рисков нормативного положения для использования при разработке и пересмотре SARPS;
- б) оказать поддержку инициативе NCLB в целях разработки инструментария, стимулирующего применение методов оценки факторов риска, которые могли бы обеспечить более соразмерное регулирование и снижение расходов, при этом поддерживая приемлемый уровень риска.

— КОНЕЦ —