



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ЧЕТЫРНАДЦАТАЯ АЭРОНАВИГАЦИОННАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

Монреаль, Канада, 26 августа – 6 сентября 2024 года

- Пункт 1 повестки дня. Обновленная информация о бизнес-плане ИКАО на 2023-2025 годы и долгосрочное стратегическое планирование
- 1.2. Стратегическое согласование глобальных планов повышения эффективности

ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ ГЛОБАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ИКАО

(Представлено Венгрией от имени Европейского союза и его государств-членов¹, других государств – участников Европейской конференции гражданской авиации², Европейской организации по безопасности воздушной навигации (ЕВРОКОНТРОЛЬ) и Канадой)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе подчеркивается важная роль глобальных планов ИКАО в реализации ее стратегических целей и представлены европейские точки зрения на развитие глобального планирования путем повышения согласованности и прозрачности процесса принятия решений. На основе рекомендаций, сформулированных Целевой группой по глобальным планам, в документе предлагается перспективная стратегия, предусматривающая создание всеобъемлющей системы согласования. Эта система будет включать механизм управления, охватывающий все три глобальных плана ИКАО, способствуя упреждающему управлению процессами обеспечения безопасности полетов, авиационной безопасности и аэронавигации. Это подчеркивает необходимость принятия комплексного, основанного на характеристиках подхода и единого порядка управления изменениями для выполнения в полном объеме текущих и будущих задач, включая аспекты инноваций и устойчивости.

Действие: Конференции предлагается согласиться с рекомендацией, изложенной в п. 3.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Устойчивый транспорт и авиация являются неотъемлемыми элементами для достижения целей в области устойчивого развития (ЦУР), принятых Организацией Объединенных Наций. Посредством своей нормативной работы, контроля, технической помощи и сотрудничества ИКАО способствует обеспечению безопасности, надежности, эффективности, экономичности и

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

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

экологичности международной гражданской авиации во всем мире. В этой связи ИКАО определила пять стратегических целей.

1.2 Три глобальных плана (Глобальный аэронавигационный план (ГАНП), Глобальный план обеспечения безопасности полетов (ГПБП) и Глобальный план обеспечения авиационной безопасности (ГПАБ)) играют особо важную роль в эффективной реализации стратегических целей ИКАО на глобальном уровне и служат общей и стабильной основой для разработки планов, а также обеспечения их осуществления и организации контроля за этим процессом на региональном и национальном уровнях. Программа работы ИКАО утверждается Ассамблеей ИКАО на трехлетний период, однако глобальные планы следует рассматривать в качестве ориентиров для долгосрочного планирования, которые помогут ИКАО, государствам и отрасли обеспечить последовательность и согласованность своих программ модернизации.

1.3 В резолюции A41-6 *"Глобальное планирование ИКАО в целях обеспечения безопасности полетов и аэронавигации"* Ассамблея ИКАО, в частности, постановляет, что ИКАО осуществляет и постоянно обновляет ГПБП и ГАНП в целях поддержки соответствующих стратегических целей Организации, обеспечивая при этом необходимую стабильность, а также что эти глобальные планы осуществляются и обновляются в тесном сотрудничестве, взаимодействии и координации со всеми заинтересованными сторонами;

2. ПОСТАНОВКА И РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Несмотря на свою значимость, в настоящее время глобальные планы разрабатываются и обновляются независимо друг от друга при поддержке со стороны различных групп и отсутствии согласованного подхода. Этот вопрос поднимался в различных рабочих документах (WP), представленных на конференциях ИКАО высокого уровня и сессиях Ассамблеи ИКАО. По итогам последнего из таких мероприятий, а именно Конференции высокого уровня по COVID-19 (HLCC 2021) и 41-й сессии Ассамблеи ИКАО (A41), было принято несколько рекомендаций, в которых содержится призыв к выработке более комплексного и всеобъемлющего подхода к планированию деятельности в области глобальной аэронавигации, безопасности полетов и авиационной безопасности с должным учетом соответствующей специфики.

2.2 С учетом необходимости повышения согласованности глобальных планов и во исполнение решений соответствующей сессии Ассамблеи и HLCC в начале 2023 года ИКАО создала Целевую группу по глобальным планам (GPTF). Основная задача GPTF заключалась в устранении несоответствий между ГАНП и ГПБП и установлении конструктивных связей. Ей было поручено рассмотреть невыполненные общие рекомендации, касающиеся глобальных планов ИКАО и вытекающие из решений HLCC 2021 и 41-й сессии Ассамблеи, а полученные результаты были представлены на рассмотрение Исследовательской группы по ГАНП (GANP-SG) и Исследовательской группе по ГПБП (GASP-SG). Эти результаты и рекомендации были представлены Секретариатом на 5-м заседании GANP-SG в документе GANP/SG/5-WP/3 *"Работа по повышению согласованности ГПБП и ГАНП"* (Work towards enhanced alignment of GASP and GANP). Для выполнения этих рекомендаций потребуется предпринять краткосрочные и долгосрочные меры. Под краткосрочными подразумеваются такие действия, которые могут быть реализованы в рамках следующих изданий ГПБП и ГАНП, однако разработку единого комплексного процесса подготовки глобальных планов, включая управление изменениями, следует начать незамедлительно. Общеизвестно, что реализация и реструктуризация всех трех глобальных планов в соответствии с основными общими характеристиками потребует дополнительного времени и ресурсов.

2.3 В ГАНП уделяется существенное внимание динамично развивающимся процессам цифровизации/модернизации систем организации воздушного движения /аэронавигационного обслуживания (ОрВД/ANS), согласующимся с глобальными климатическими целями гражданской авиации, однако в ГПБП в настоящее время недостаточно отражены технологические достижения, определяющие развитие авиационной отрасли, а также какие-либо цели в области экологической устойчивости. Кроме того, в ГПБП отсутствуют четкие формулировки целей, связанных с безопасным внедрением новых технологий и инновационных бизнес-концепций. По мере развития отрасли необходимо включать в глобальные планы перспективные соображения, обеспечивая учет возникающих технологических тенденций и способствуя применению упреждающего подхода к управлению безопасностью полетов, авиационной безопасностью и аэронавигацией в условиях быстро меняющейся среды.

2.4 На 40-й сессии Ассамблеи ИКАО, проводившейся в 2019 году, ИКАО приняла резолюцию А40-27 *"Инновации в сфере авиации"*. В резолюции особое внимание уделяется формированию стратегического понимания необходимости инноваций и важности обмена знаниями и опытом в масштабе всей авиационной системы. Одна из рекомендаций Целевой группы ИКАО по глобальным планам заключается в пересмотре процесса разработки глобальных планов, включая управление изменениями, в частности в уточнении исходных данных для разработки обоих планов, их вклада в работу ИКАО (разработка Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS)) и способов урегулирования вопросов, связанных с новыми участниками / новыми технологиями. С учетом отмечающегося в авиационной отрасли стремительного технологического прогресса, в частности в области беспилотных авиационных систем (БАС), искусственного интеллекта (ИИ), автоматизации, цифровизации и новых технологий двигателестроения, а также перехода к более широкому использованию устойчиво производимых видов авиационного топлива и прочих экологических соображений, комплексный подход может обеспечить всеобъемлющую основу для интеграции инновационных технологий и практики в качестве основных элементов глобальных планов и их постоянного обновления, а также поддержки региональных и национальных планов.

2.5 Необходимо также повысить прозрачность и вовлеченность государств в процесс преобразования согласованных общих стратегических целей в своевременные изменения в авиатранспортной системе. Актуальные проблемы обуславливают необходимость применения более комплексного, основанного на характеристиках и всеобъемлющего системного подхода. Такой подход должен также определять взаимосвязь и содержание глобальных планов. Это должно стать основой для пересмотра и рационализации рабочих процедур ИКАО в целях обеспечения полной прозрачности и вовлеченности государств. Кроме того, неясен процесс реализации на уровне региональных планов. Требуется более эффективное управление по принципу "сверху-вниз". Более того, в настоящее время не существует организованного способа, посредством которого регионы могли бы сообщать о своих проблемах и предлагать их для включения в глобальные планы (по принципу "снизу-вверх").

2.6 Эти изменения могут увенчаться успехом только при наличии эффективного механизма управления для глобальных планов ИКАО, обеспечивающего взаимодополняемость, последовательность и согласованность в поддержку всесторонней реализации стратегических целей ИКАО. Такие механизмы управления для глобальных планов должны также обеспечивать управление взаимодействующими факторами риска³, что требует комплексного подхода к взаимосвязанным факторам риска, обеспечивая при этом прозрачность при принятии решений. При разработке и внедрении документально оформленного подхода к управлению для глобальных планов следует руководствоваться следующими принципами: подход по принципу "сверху-вниз",

³ Как изложено в документе AN-Conf/14-WP/56 "Методика и принципы управления взаимодействующими авиационными факторами риска", представленном Венгрией от имени государств – членов ЕС/ЕКГА, ЕВРОКОНТРОЛем, Канадой и Соединенными Штатами Америки.

основные общие авиационные характеристики, упорядоченный процесс (планового) обновления глобальных планов и прозрачность при принятии решений.

2.7 Каждый новый вариант глобальных планов представляется на утверждение Ассамблее ИКАО после того, как группа экспертов, отвечающая за его обновление, подготовит текст соответствующей поправки. Эти группы экспертов оказывают Секретариату ИКАО консультативную помощь до обсуждения проектов планов Аэронавигационной комиссией. Участие Договаривающихся государств (правительств) и их политическое руководство на совещаниях высокого уровня призваны обеспечить надлежащее отражение приоритетов государств и авиационного сообщества в обновленных глобальных планах и последовательное и своевременное представление соответствующих положений. Стратегические решения, такие как включение в планы элементов, необходимых для дальнейшей реализации общего видения⁴, глобальных эксплуатационных концепций (например, Глобальной эксплуатационной концепции организации воздушного движения (GATMOC)) или поэтапного вывода из эксплуатации устаревших систем, должны преимущественно приниматься государствами на заседаниях Ассамблеи, совещаниях высокого уровня (категория 2) или заседаниях Совета. Для оценки значительных изменений необходимо обеспечить систематическое участие Групп экспертов ИКАО.

2.8 Плановое обновление глобальных планов включает обновление существующих элементов, которое не требует принятия стратегических решений и в основном вытекает из результатов работы групп экспертов и технических групп ИКАО по конкретным темам, позволяя обеспечить согласованность между элементами глобальных планов и текущими мероприятиями в поддержку их дальнейшей реализации. Такое плановое обновление должно осуществляться на постоянной и прозрачной основе. ГПАБ обновляется по мере необходимости, а соответствующие действия по реализации изменений пересматриваются и корректируются исходя из практических соображений, однако в отношении ГАНП и ГПБП в настоящее время применяется другой подход, предусматривающий периодическое обновление каждые три года, которое в зависимости от цикла носит незначительный или значительный характер.

2.9 Такой подход не обеспечивает достаточной гибкости для обновления и уточнения существующей информации на основе результатов работы ИКАО или своевременного внесения в глобальные планы стратегических решений в период между двумя циклами значительного обновления. Было бы полезно провести различие между, с одной стороны, плановым обновлением глобальных планов для уточнения существующей информации на основе результатов работы (например, групп экспертов ИКАО), не требующим одобрения на уровне Конференции и/или Ассамблеи, а также, с другой стороны, включением новых и/или исключением существующих концепций или стратегических целей ИКАО, которые в будущем подлежат выполнению только после принятия соответствующего решения Совета на основании рекомендации совещания высокого уровня (категория 2) (Конференции) или требуют одобрения Ассамблеи ИКАО (категория 1).

2.10 Наконец, в 2019 году ИКАО подготовила первое издание документа "Национальный механизм авиационного планирования"⁵, в котором приводятся рекомендации для государств – членов ИКАО по созданию основы для устойчивого развития воздушного транспорта путем определения приоритетов и координации действий по реализации инициатив, направленных

⁴ Как изложено в документе AN-Conf/14-WP/58 "Аэронавигационные приоритеты в поддержку безопасного и эффективного производства полетов в верхнем воздушном пространстве и транзитных космических полетов", представленном Венгрией от имени государств – членов ЕС/ЕКГА, ЕВРОКОНТРОЛем, Боливией, Гондурасом, Коста-Рикой, Кубой, Мексикой, Чили и Эквадором.

⁵ https://www.icao.int/secretariat/SecretaryGeneral/SPCP/Documents/ICAO_National_Aviation_Planning_Framework_2019.pdf

на укрепление безопасности полетов и авиационной безопасности, упрощение формальностей, а также повышение пропускной способности и эффективности их авиатранспортных систем. Реализация этого документа потребует согласованного подхода к планированию на региональном и глобальном уровнях. В этой связи ИКАО следует рассмотреть возможность разработки справочных материалов для обеспечения соответствия глобальных и региональных механизмов авиационного планирования методике, изложенной в указанном документе.

3. ВЫВОД

3.1 Создание всеобъемлющей системы согласования и управления для глобальных планов ИКАО принесет множество преимуществ, включая точное отражение глобальных стратегий, согласованность приоритетов и целей, устранение пробелов и дублирования, оптимизацию планирования на региональном и национальном уровнях, повышение эффективности контроля за соблюдением установленных требований и характеристик, улучшение надзорных возможностей и более комплексный подход к наращиванию потенциала. В конечном счете цель заключается в обеспечении полной согласованности глобальных планов и подходов к их обновлению.

3.2 В свете рассмотренных выше вопросов и предложенных выше принципов, а также с учетом различного характера и специфики сферы охвата трех глобальных планов, Конференции предлагается согласиться со следующей рекомендацией:

Рекомендация 1.2/х. Принципы управления для глобальных планов ИКАО

ИКАО:

- a) определить и внедрить документально оформленный общий подход к управлению для глобальных планов по принципу "сверху-вниз" с указанием основных характеристик и единого порядка управления изменениями в поддержку выполнения рекомендаций Целевой группы по глобальным планам (GPTF);
- b) внести изменения в процесс обновления глобальных планов в целях повышения гибкости и проведения четкого различия между плановым обновлением и включением новых и/или исключением существующих концепций и решений, что в будущем должно потребовать предварительной рекомендации Конференции;
- c) представить стратегические указания, а также руководящие принципы для включения в глобальные планы инноваций, с тем чтобы эти планы по-прежнему соответствовали возникающим технологическим тенденциям, способствовали упреждающему подходу к управлению безопасностью полетов, авиационной безопасностью и аэронавигацией и предусматривали возможность адаптации к быстро меняющимся условиям;
- d) рассмотреть и рационализировать рабочие процедуры для более эффективного решения вопросов комплексной и основанной на характеристиках эволюции воздушного транспорта и инноваций, обеспечивая при этом последовательное участие государств, а также включить эти вопросы в программы ИКАО по наращиванию потенциала / оказанию помощи;

- e) разработать справочные материалы для обеспечения полного соответствия глобальных и региональных механизмов авиационного планирования принципам и методике, изложенным в документе ИКАО о национальном механизме авиационного планирования;
- f) создать группу экспертов для оказания ИКАО поддержки в выполнении вышеизложенных рекомендаций;
- g) проводить консультации с Целевой группой по ГПАБ для обеспечения согласованности между планами по безопасности полетов и планами по авиационной безопасности;
- h) принимать во внимание различный характер и специфику сферы охвата каждого глобального плана при выполнении этих рекомендаций.

— КОНЕЦ —