



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

1.1. Изменение приоритетов бизнес-плана ИКАО на 2023–2025 гг.

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК С УЧЕТОМ НОВЫХ АВИАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

(Представлено Новой Зеландией при поддержке со стороны Австралии, Канады и Соединенного Королевства)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе рассматривается необходимость усовершенствования методики проведения проверок в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) с учетом новых и появляющихся авиационных технологий и принципов регулирования. Быстрые темпы технологического прогресса приводят к расширению использования государствами гибких и основанных на характеристиках систем регулирования. Эти системы могут отличаться от носящих предписывающий характер механизмов, предусмотренных в некоторых Стандартах и Рекомендуемой практике (SARPS), однако способствуют при этом достижению положительных результатов в области безопасности полетов.

В целях содействия применению государствами инновационных решений в области регулирования при выполнении задач, связанных с новыми технологиями, следует пересмотреть методику проведения проверок в рамках УППКБП для обеспечения возможности проведения оценки ориентированных на результаты и основанных на характеристиках принципов регулирования. Это позволит уделить должное внимание альтернативным средствам, которые государства могут использовать для достижения желаемых результатов в области безопасности полетов в дополнение к непосредственному внедрению носящих предписывающий характер SARPS.

Одним из возможных механизмов достижения этой цели является адаптация методики проведения оценки выполнения государственной программы по безопасности полетов (SSPIA). SSPIA направлена на ознакомление со структурой государственной системы надзора за безопасностью полетов до проведения оценки ее эффективности на основе фактических данных о выполнении и поддержании в актуальном состоянии государственной программы по безопасности полетов (SSP). Использование такого подхода при проведении проверок в рамках УППКБП в дополнение к традиционным методикам проведения проверок позволит обеспечить достаточную гибкость для оценки соответствия как ориентированной на результаты, так и носящей предписывающий характер системы регулирования.

Действия: Конференции предлагается:

а) поручить ИКАО рассмотреть возможные варианты использования в рамках УППКБП ориентированного на результаты подхода к проведению оценки, который заключается в потенциальной адаптации методики проведения оценки по линии SSPIA в качестве основы для проведения проверок соблюдения требований безопасности полетов;

б) рекомендовать Группам экспертов ИКАО рассмотреть возможность включения в SARPS ориентированных на результаты процедур оценки и эксплуатационных характеристик по мере их разработки для оказания поддержки государствам во внедрении этих SARPS.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Традиционные нормативные базы, носящие предписывающий характер, играют важную роль в обеспечении безопасности полетов во всем мире, однако все большее число государств приходит к выводу, что быстрые темпы изменения эксплуатационных характеристик в авиационной отрасли создают возможность более эффективного использования и внедрения нормативных баз, основанных на характеристиках. Это наиболее очевидно в отношении новых участников воздушного движения, новых технологий и инициатив по обеспечению устойчивости, в случае которых сжатые сроки и дефицит ресурсов, связанные с обновлением носящих предписывающий характер нормативных положений, могут препятствовать внедрению инноваций во всех частях авиационной системы.

1.2 Использование нормативных баз, основанных на характеристиках, обеспечивающих возможность внедрения инноваций при сохранении высокого уровня безопасности полетов, может принести значительные выгоды для государств и отрасли. Под основанным на характеристиках регулированием понимается регулирование, при котором указываются необходимые промежуточные или конечные результаты, а не вносимый вклад или проводимые мероприятия, при этом организациям, деятельность которых подлежит регулированию, предоставляется возможность гибко определять, каким образом они будут осуществлять меры по соблюдению требований. Новая Зеландия уже выступала за более широкое использование основанного на характеристиках регулирования при разработке SARPS для внедрения новых и появляющихся авиационных технологий ([A41-WP/107](#)), и ряд государств также применяют этот подход при установлении своих национальных правил.

1.3 Во многих случаях SARPS ИКАО носят предписывающий характер. Это обеспечивает возможность четкого и эффективного соблюдения государствами, поскольку SARPS включают упорядоченный набор требований, которые можно оперативно перенести в национальное законодательство. Такой подход позволяет создать прочную основу для согласования подходов на международном уровне.

1.4 Однако в некоторых областях результаты в области обеспечения безопасности полетов, на достижение которых направлены SARPS, могут быть столь же эффективно достигнуты с помощью альтернативного подхода к регулированию. Некоторые государства используют такие основанные на характеристиках правила в своих специфических эксплуатационных условиях. Что касается согласования подходов на международном уровне, то в этом случае необходимо уделять внимание как выполнению общих технических требований, так и достижению общего набора результатов.

1.5 Методика проведения проверок и оценки соблюдения требований в рамках УППКБП традиционно предусматривает строго определенный набор мероприятий, отражающих предписания, изложенные во многих SARPS. Такой подход позволяет эффективно оценить наличие носящих предписывающий характер систем контроля за обеспечением безопасности полетов. Однако он менее эффективен при оценке основанных на характеристиках и ориентированных на результаты систем регулирования.

1.6 Если государство достигает желаемых результатов в области безопасности полетов, однако при этом использует правила и процессы, отличающиеся от тех, которые установлены традиционными SARPS и соответствующими инструктивными материалами ИКАО, носящими предписывающий характер, то эти положительные результаты не будут должным образом отражены в отчетах о результатах проверок. Такая ситуация может негативно сказаться на общем доверии к УППКБП как к достоверному средству оценки эффективности деятельности государств.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 В целях проведения эффективной и содержательной оценки государств, особенно тех, которые используют основанные на характеристиках системы регулирования как для новых, так и для существующих авиационных направлений деятельности и технологий, необходимо усовершенствовать УППКБП путем принятия более ориентированной на результаты методики проведения проверок для оценки соблюдения положений Приложений и соответствующих SARPS.

2.2 Для оценки результатов деятельности государства в области обеспечения безопасности полетов требуется иной подход к проведению проверок по сравнению с тем, который используется для оценки соблюдения государством предписывающих SARPS. Ориентированный на результаты подход будет направлен на понимание того, каким образом государство структурировало и внедрило свои механизмы для реализации цели SARPS, до изучения фактических данных о том, позволяют ли эти механизмы получить ожидаемые результаты. Такой подход позволит удовлетворить различные потребности отдельных государств и при этом внедрить основанные на характеристиках элементы в их системы регулирования.

2.3 Методика проведения проверок и оценки соблюдения требований в рамках УППКБП должна быть сформулирована таким образом, чтобы позволять использовать сочетание ориентированных на результаты и носящих предписывающий характер механизмов в зависимости от действующей в государстве системы регулирования.

2.4 В рамках процедуры уведомления о различиях "категории В" уже предусмотрен механизм представления государствами уведомлений об альтернативных средствах соблюдения положений Приложения, а также обоснования их применения. Использование процедуры уведомления о различиях категории В должно учитываться и допускаться при оценке вопросов протокола, касающихся внедрения положений Приложения и соответствующей практики, при наличии фактических данных, подтверждающих соблюдение государством требований с помощью альтернативных средств.

2.5 В целях содействия использованию процедуры уведомления о различиях категории В в качестве приемлемого способа соблюдения требований необходимо разработать соответствующие процедуры и критерии для оценки и подтверждения эффективности альтернативных способов соблюдения требований государством. Показатели эффективности должны быть приведены в самих SARPS в качестве четких и согласованных критериев, с помощью которых государство сможет должным образом продемонстрировать внедрение SARPS с точки зрения достижения желаемых результатов.

2.6 В качестве примера ориентированной на результаты методики оценки безопасности полетов можно привести SSPIA. Если в государстве принята эффективная ГосПБП для контроля за управлением безопасностью полетов, она будет включать определенные характеристики, которые можно использовать для оценки достижения желаемых результатов в области безопасности полетов.

2.7 В настоящее время ИКАО занимается включением методики SSPIA в УППКБП, однако пока не известно, каковы будут результаты этой работы и будет ли рассматриваться более фундаментальный вопрос о возможности применения методики SSPIA в качестве непосредственной альтернативы носящим предписывающий характер элементам существующей базы вопросов протокола УППКБП.

2.8 Было бы весьма полезно рассмотреть вопрос о том, в какой степени методика SSPIA могла бы дополнить существующую методику проведения проверок в рамках УППКБП, носящую

предписывающий характер, с использованием последней в тех случаях, когда результаты в области обеспечения безопасности полетов нельзя должным образом оценить с помощью методики оценки, ориентированной на результаты.

2.9 Основное преимущество такого подхода заключается в создании надлежащей основы для оценки государств с учетом уровня соблюдения ими требований в области управления безопасностью полетов. Это позволит ИКАО применять такой подход к проведению проверок, который будет надлежащим образом соответствовать системе регулирования государства, что приведет к повышению точности результатов оценки состояния безопасности полетов.

2.10 Дополнительное преимущество такого подхода состоит в том, что любой элемент проверки, носящий предписывающий характер, можно будет более эффективно использовать в отношении областей наибольшего риска. Если государство имеет высокий уровень соблюдения требований безопасности полетов в определенных областях, а также демонстрирует в них высокие показатели эффективности и результативности, целесообразно переключить основное внимание с таких областей на те области, в которых эффективность соблюдения требований менее очевидна.

3. **ВЫВОД**

3.1 Осмотрительное и взвешенное усовершенствование методики УППКБП позволит повысить эффективность и действенность проверок, проводимых ИКАО. Новые методы должны обеспечивать возможность организации проверок с учетом различных систем регулирования и контроля за обеспечением безопасности полетов в каждом государстве, а также способствовать внедрению альтернативных способов достижения результатов, предусмотренных в SARPS.

3.2 Для этого в основе оценки соблюдения требований должны лежать методики оценки, подобные SSPIA или полученные в результате ее адаптации, которые позволят учитывать как основанные на характеристиках, так и носящие предписывающий характер подходы в зависимости от возможностей государства, приемлемости уровня риска, условий деятельности и объема имеющихся ресурсов.

3.3 Разработка новых SARPS и инструктивных материалов, а также поправок к ним должна включать рассмотрение вопроса об использовании ориентированных на результаты процедур оценки, позволяющих четко определить, каким образом государства могут продемонстрировать уровень безопасности полетов, эквивалентный тому, который предусмотрен в Приложениях. Это позволит государствам выбрать наиболее подходящий для них подход к регулированию в целях устранения рисков для безопасности полетов, связанных с новыми участниками воздушного движения, новыми технологиями и новыми инициативами по обеспечению устойчивости, а также поможет ИКАО более эффективно оценивать достижение государствами желаемых показателей и результатов в области безопасности полетов.