

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 39-Я СЕССИЯ****ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ****Пункт 33 повестки дня: Безопасность полетов и аэронавигационный мониторинг и анализ****РАЗРАБОТКА КРИТЕРИЕВ ДЛЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРИМЕНИМОСТИ СУБП**

(Представлено Бразилией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В условиях регулирования, основывающегося на показателях деятельности, ожидается, что взаимоотношения между ведомством гражданской авиации (ВГА) и регулируемые им организациями перерастут в партнерские отношения, характеризующиеся общностью целей в области обеспечения безопасности полетов. Это эволюционный процесс, развитие которого определяется укреплением сотрудничества между конкретным сегментом отрасли и регуляторами. Система управления безопасностью полетов (СУБП) представляет собой важную ступень в этом эволюционном процессе. Настоящий рабочий документ содержит предложения о разработке силами ИКАО критериев, позволяющих оценить и определить для конкретного сегмента авиационной отрасли необходимость перехода от принципа директивного регулирования к принципу регулирования, основанного на показателях деятельности, а соответственно и необходимость реализации СУБП в данном сегменте.

Действия: Ассамблее предлагается рассмотреть необходимость определения критериев, которые будут использоваться ИКАО для установления применимости обязательного использования СУБП в различных сегментах авиационной отрасли с учетом выгод для безопасности полетов и усилий со стороны отрасли для их внедрения и со стороны государств для осуществления соответствующего контроля.

<i>Стратегические цели:</i>	Данный рабочий документ относится к стратегической цели "Безопасность полетов"
<i>Финансовые последствия:</i>	Неприменимо
<i>Справочный материал:</i>	Приложение 19 "Управление безопасностью полетов"

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 За последние 100 лет авиация превратилась в один из безопасных видов транспорта в мире. Успехом своей деятельности отрасль в значительной степени обязана организованной в ней системе регулирования. Эта система выработала общие базовые стандарты, в соответствии с которыми полученные в результате расследования происшествий знания могли быть быстро применены на практике, обеспечивая эффективное противодействие новым угрозам, выявляемым в ходе ежедневной эксплуатационной деятельности.

1.2 В то время как бóльшую часть типичных для отрасли рисков общего характера удалось снизить путем действий, предполагавших выработку непосредственно применимых правил, начали появляться новые способствующие факторы. Такие новые факторы риска по большей части относились к "более мягким" аспектам человеческого фактора, например, организационной культуре, и заставили регулирующие полномочные органы перейти от отличающегося избыточной степенью детализации директивного регулирования к регулированию более высокого уровня, ориентированному на процесс и основанному на оценке результатов деятельности. Такой подход исходит из предположения, что участники отрасли находятся в более выгодном положении для нахождения эффективного и рационального способа решения возникающих перед ними конкретных проблем, а задача регулирования заключается скорее в том, чтобы показать, чего необходимо добиться, а не диктовать, каким образом этого нужно добиваться.

2. ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 В условиях регулирования, основывающегося на показателях деятельности, ожидается, что взаимоотношения между ведомством гражданской авиации (ВГА) и регулируемыми им организациями перерастут в партнерские отношения, характеризующиеся общностью целей в области обеспечения безопасности полетов, избегая ситуаций, при которых применение мер карательного характера затрудняет обмен соответствующей информацией, имеющей отношение к безопасности полетов.

2.2 В то же время регулирование, основанное на показателях деятельности, дает положительный результат только там, где отрасль находится в состоянии достаточно зрелом, чтобы принять на себя выполнение тех обязательств, которые такие изменения на нее накладывают. Чрезвычайно важно, чтобы при изменении метода регулирования в каком-то конкретном отраслевом сегменте была должным образом просчитана та нагрузка, которая ляжет на отрасль. Гораздо важнее административных усилий по реализации управленческих систем становится необходимость достижения такого уровня зрелости, который позволит отрасли принимать взвешенные решения в отношении того, как, соблюдая эти новые стандарты, самым экономичным, но в то же время эффективным образом реагировать на соответствующие факторы риска.

2.3 Зная о выгодах, предоставляемых таким подходом, ИКАО с 2001 года приняла его на вооружение, требуя от государств ставить различным отраслевым секторам задачи по внедрению систем управления безопасностью полетов (СУБП).

2.4 Определение отраслевых сегментов, в которых должны быть реализованы СУБП, в Стандартах и Рекомендуемой практике (SARPS) ИКАО проходило естественным путем по мере дополнения этих Приложений соответствующими положениями до тех пор, пока они не были консолидированы в Приложении 19 *"Управление безопасностью полетов"*.

2.5 К поставщикам услуг, от которых в настоящее время Приложение 19 требует внедрения СУБП, относятся следующие:

- a) утвержденные учебные организации согласно Приложению 1, подвергающиеся рискам, связанным с безопасностью полетов в ходе эксплуатации воздушных судов при оказании своих услуг;
- b) эксплуатанты самолетов или вертолетов, имеющие разрешение на осуществление международных коммерческих воздушных перевозок, согласно части I или разделу II части III Приложения 6 соответственно.

Примечание. Если деятельность по техническому обслуживанию проводится не утвержденной организацией, специализирующейся на техническом обслуживании, в соответствии с п. 8.7 части I Приложения 6, а осуществляется в рамках эквивалентной системы согласно п. 8.1.2 части I или п. 6.1.2 раздела II части III Приложения 6, она включается в сферу ответственности СУБП эксплуатанта;

- c) утвержденные организации по техническому обслуживанию, предоставляющие услуги эксплуатантам самолетов и вертолетов, выполняющих международные коммерческие воздушные перевозки, согласно части I или разделу II части III Приложения 6 соответственно;
- d) организации, ответственные за конструкцию типа или изготовление воздушных судов, согласно Приложению 8;
- e) поставщики услуг в сфере обслуживания воздушного движения (ОВД) согласно Приложению 11.

Примечание. Предоставление услуг в области аэронавигационной информации, связи, навигации и наблюдения, метеорологического обслуживания и/или поиска и спасания в рамках полномочий поставщика услуг ОВД включается в сферу ответственности СУБП поставщика услуг ОВД. Если услуги в области аэронавигационной информации, связи, навигации и наблюдения, метеорологического обслуживания и/или поиска и спасания предоставляются полностью или частично организацией, не имеющей отношения к поставщику услуг ОВД, соответствующие услуги, подпадающие под полномочия поставщика услуг ОВД, либо те их аспекты, которые непосредственно влияют на деятельность по эксплуатации, включаются в сферу ответственности СУБП поставщика услуг ОВД;

- f) эксплуатанты сертифицированных аэродромов согласно Приложению 14.

2.6 С учетом эволюционного подхода, избранного на данный момент в отношении разработки SARPS для СУБП, и той нагрузки, которую создают для государства функции по контролю, тем, кто разрабатывает долгосрочные планы по реализации СУБП, было бы полезно опираться на более точные критерии для определения применимости обязательной СУБП к конкретным сегментам авиационной отрасли.

2.7 Примеры подходов к определению такой применимости приведены в литературе по теории регулирования. С более общей точки зрения, безопасность является субъектом социального регулирования. Таким образом, движущей силой для определения регуляторных стратегий при решении конкретных проблем являются по большей части внешние факторы и различия в уровне информированности. Для оценки применимости регулирования, основанного на показателях деятельности, Джон Маккормик из ведомства Австралии по безопасности полетов предлагает принять критерии, базирующиеся на исследовании, проведенном профессором Австралийского национального университета Джоном Брэйтуэйтом:

- a) природа и уровень сложности деятельности и ее результата;
- b) стабильность (либо нестабильность) эксплуатационной среды;
- c) наличие у регулируемой организации желания и возможности принять на себя обязательства по осуществлению своей деятельности, исходя из здравого смысла и с использованием необходимого опыта и знаний;
- d) наличие у регулятора желания и возможностей для принятия соответствующих мер, исходя из здравого смысла и опыта и знаний;
- e) достаточный уровень доверия между регулятором и регулируемой организацией.

2.8 Другие критерии могут быть рассмотрены и установлены соответствующими экспертными группами, например, Группой экспертов по управлению безопасностью полетов, если в ИКАО будет принято такое решение.

2.9 Что касается упомянутой ранее необходимости в некотором повышении уровня зрелости организаций для эффективной реализации СУБП, следует понимать, что большое число организаций в сегментах отрасли, в которых ИКАО не требует внедрения СУБП, но которые не отвечают указанным критериям, могут тем не менее получить значительную выгоду от добровольного внедрения данной системы.

3. **ВЫВОДЫ**

3.1 С учетом содержания настоящего рабочего документа следует понимать, что определение технических критериев для принятия ИКАО с целью выяснить применимость обязательного внедрения СУБП в различных сегментах авиационной отрасли внесло бы значительный вклад в выстраивание более системного с точки зрения ИКАО подхода к реализации СУБП, поскольку он предполагает распространение контроля со стороны государств на новые сегменты авиационной отрасли. Кроме того, определение таких критериев помогло бы государствам в разработке их долгосрочных планов по созданию структуры контроля, необходимой для поддержки внедрения СУБП.