



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 42-Я СЕССИЯ

ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**Пункт 25 повестки дня. Прочие вопросы, подлежащие рассмотрению
Технической комиссией**

ПОЛИТИКА И ИНСТРУКТИВНЫЙ МАТЕРИАЛ ПО ВОПРОСУ ОБ АВИАЦИОННЫХ ИСКЛЮЧЕНИЯХ

(Представлено Катаром)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе подчеркивается необходимость разработки единообразного глобального инструктивного материала по вопросу о выдаче государствами авиационных исключений. Статья 38 *Конвенции о международной гражданской авиации* (Дос 7300 "Чикагская конвенция") содержит разрешение государствам отступать от международных стандартов в исключительных обстоятельствах, однако непоследовательная национальная практика предоставления исключений создает потенциальные риски для безопасности полетов и эксплуатационную неопределенность. Опыт применения целевых исключений (ЦИ) во время пандемии COVID-19 продемонстрировал как необходимость исключений, так и значимость скоординированного подхода к их оформлению. В связи с этим в настоящем документе рекомендуется разработать всеобъемлющий инструктивный материал ИКАО по вопросу об авиационных исключениях (охватывающий технические, правовые и политические аспекты) и предлагаются новые механизмы в целях повышения согласованности и контроля за обеспечением безопасности полетов, такие как централизованная информационная панель отчетности об исключениях, минимальные стандарты компетентности органов, утверждающих исключения, и добровольная коллегиальная оценка процессов введения исключений государствами. Такие меры помогут снизить риск, связанный с отсутствием единообразия в практике оформления исключений, и повысить безопасность полетов во всем мире.

Действия: Ассамблее предлагается:

а) признать необходимость создания единообразной глобальной системы выдачи авиационных исключений в целях повышения безопасности полетов и эффективности, а также учета опыта, полученного при реализации инициативы по введению целевых исключений во время пандемии COVID-19;

б) предложить Совету ускорить работу, проведение которой уже было рекомендовано Конференцией высокого уровня по COVID-19 (HLCC) 2021 года (пункт m) Рекомендации 1/1), путем подготовки подробного инструктивного материала, касающегося политики и процессов введения авиационных исключений с учетом опыта применения целевых исключений во времени пандемии COVID-19 и предложений, содержащихся в настоящем документе;

с) призвать государства-члены принять участие в механизме добровольной коллегиальной оценки практики введения исключений.

Стратегическая цель

Настоящий рабочий документ связан со стратегической целью "*Каждый полет безопасен и защищен*"

<i>Финансовые последствия</i>	Указанная деятельность будет осуществляться в рамках бюджета Регулярной программы на период 2026–2028 годов и/или за счет внебюджетных взносов
<i>Справочный материал</i>	Дос 9734 "Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов", часть А "Создание государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов и управление этой системой" Дос 7300 "Конвенция о международной гражданской авиации" (статья 38) Результаты работы в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) A41-WP/246 "Результаты глобального проекта по оценке безопасности полетов" HLCC 2021-WP/79 "Предложение о разработке инструктивного материала по оформлению авиационных исключений" HLCC 2021-WP/241 "Проект доклада по пункту 1 повестки дня направления "Безопасность полетов" Уведомления и инструктивный материал по целевым исключениям в связи с пандемией COVID-19

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 *Существующий инструктивный материал и практика.* В действующем инструктивном материале ИКАО, представленном в документе Дос 9734 "Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов", рекомендуется применять строгий и ориентированный на безопасность полетов подход к исключениям. Государства могут вводить их только в том случае, если полноценное соблюдение невозможно, и на основании тщательной оценки риска, позволяющей обеспечить эквивалентный уровень безопасности полетов. Исключения должны таковыми и оставаться, и необходимо полностью документировать их, публиковать (например, в сборнике аэронавигационной информации (AIP) или на веб-сайте ведомства гражданской авиации (ВГА)), регулярно пересматривать и отменять, когда в них больше нет необходимости. Регулирующие органы должны также подтвердить, что исключение не порождает отклонений от стандартов ИКАО, и в противном случае незамедлительно уведомить ИКАО, обеспечив транспарентность и сохранение международного доверия.

1.2 *Опыт, полученный во время пандемии COVID-19.* Опыт пандемии продемонстрировал не только необходимость введения исключений в особых обстоятельствах, но и сложности с их единообразным применением. С одной стороны, возможность временного освобождения от определенных требований была крайне важна для поддержания безопасности полетов и продолжения авиационной деятельности. С другой стороны, стало очевидно, что без единообразного подхода увеличение количества несогласованных исключений может привести к путанице и образованию "слепых зон" в области безопасности полетов. ИКАО настоятельно призвала государства публиковать информацию об исключениях во время пандемии COVID-19 в качестве временных отклонений для упрощения производства полетов на международном уровне. Однако по итогам анализа выяснилось, что количество отклонений, о которых сообщалось ИКАО, было гораздо меньше, чем количество введенных исключений. Таким образом, опыт COVID-19 стал тревожным сигналом: он выявил пробелы в глобальной системе введения исключений и продемонстрировал значимость общих инструментов и инструктивного материала.

1.3 *Предложение Катара, представленное на Конференции высокого уровня по COVID-19 (HLCC) 2021 года.* На HLCC 2021 Катар от имени Арабской организации гражданской авиации (АКАО) представил рабочий документ HLCC 2021-WP/79-SAF/57. В документе

подчеркивается настоятельная необходимость разработать единообразный инструктивный материал ИКАО по вопросу об авиационных исключениях, а также отмечается, что расхождения в национальной практике и отсутствие специального руководства создают правовую неопределенность и потенциальные риски для безопасности полетов. Катар обратил особое внимание на:

- a) обязательства по статье 38 Чикагской конвенции;
- b) эксплуатационные и стратегические риски, связанные с предоставлением исключений без проведения структурированной оценки рисков для безопасности полетов;
- c) важность предоставления государствам минимального набора универсально применимых процедур и шаблонов для оценки и документирования исключений и публикации информации о них.

1.4 В документе Катара Конференции предлагалось рекомендовать ИКАО разработать всеобъемлющий инструктивный материал, который поможет государствам предоставлять исключения или изъятия, порождающие временные отклонения от Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) при сохранении эквивалентного уровня безопасности полетов. Эта рекомендация послужила прообразом системы, предложенной сейчас Ассамблее, и полностью соответствует ей.

1.5 *Итоги Конференции HLCC 2021.* В рамках работы по направлению "Безопасность полетов" Конференция HLCC 2021 одобрила суть предложения Катара. В своем докладе (HLCC 2021-WP/241-SAF/153) Конференция:

- a) призвала "к разработке соответствующих инструктивных материалов для оказания содействия государствам в оформлении исключений", отметив повторяющиеся результаты работы УППКБП в этой области;
- b) отметила, что многие государства лишены возможности проводить надлежащую оценку риска для безопасности полетов при оформлении исключений, что усиливает необходимость поддержки на уровне ИКАО.

1.6 Соответственно, в пункте m) Рекомендации 1/1 доклада HLCC 2021 ИКАО поручается "разработать дополнительный инструктивный материал по оформлению *ограниченных по срокам исключений из положений ИКАО во время событий, вызывающих сбои в деятельности во всем мире*". В связи с этим Ассамблея получает четкое поручение перейти от обсуждения концепции к конкретным действиям, что и предлагается в настоящем документе.

2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 *Потребность в единообразном инструктивном материале.* С учетом вышеизложенного очевидна необходимость создания единообразного, принятого во всем мире инструктивного материала по вопросу об авиационных исключениях. Такой инструктивный материал позволит обеспечить, чтобы все государства придерживались последовательного подхода при принятии соответствующих решений и оформлении исключений из авиационных

требований, поддерживая тем самым целостность международной системы безопасности. В документе Doc 9734 представлены общие ожидания, однако целесообразно было бы предоставить государствам более подробный инструктивный материал и, возможно, стандартизированные методы оформления исключений. Он мог бы быть подготовлен в форме руководства или циркуляра ИКАО, который будет посвящен "Политике и процедурам предоставления исключений" и в котором будет собран передовой опыт и указаны необходимые шаги и условия для предоставления исключений. Четкое поручение, содержащееся в пункте 1) Рекомендации 1/1 HLCC 2021, разработать инструктивный материал по вопросу исключений подчеркивает своевременность и необходимость создания системы, предложенной в настоящем документе.

2.2 *Предлагаемые новые инструменты и механизмы.* Помимо подготовки инструктивного материала в письменном виде, на уровне ИКАО можно принять ряд практических мер по обеспечению единообразия практики введения исключений. В настоящем рабочем документе предлагаются к рассмотрению три инициативы на уровне Ассамблеи на основании опыта, полученного во время пандемии, и существующих механизмов контроля:

- a) Централизованная информационная панель отчетности об исключениях: ИКАО могла бы создать глобальный централизованный репозиторий (панель), с помощью которого государства предоставляли бы информацию о любых утвержденных исключениях, влияющих на производство полетов на международном уровне, аналогично portalу ЦИ COVID-19, но для всех ситуаций;
- b) Минимальные стандарты компетентности для утверждения исключений: ИКАО следует определить минимальный уровень квалификации и принципы подготовки персонала, задействованного в оформлении исключений;
- c) Добровольная коллегиальная оценка политики государств в отношении исключений: механизм коллегиальной оценки может побудить государства обмениваться опытом в области оформления исключений.

2.3 *Снижение риска несоответствия.* Вышеупомянутый инструктивный материал и инструменты предназначены как раз для снижения риска непоследовательного применения практики исключений. В отсутствие действий важнейшими проблемами остаются пробелы в обеспечении безопасности полетов, отсутствие эксплуатационной функциональной совместимости и размывание стандартов. Внедрив всеобъемлющую систему, ИКАО и ее государства-члены смогут снизить эти риски и сохранить единую культуру безопасности.

2.4 *Роль ИКАО и государств.* Для внедрения такой системы необходимо сотрудничество. ИКАО будет играть ведущую роль в разработке нового инструктивного материала и вспомогательных инструментов, в то время как задача государств – адаптировать национальные правила, активно использовать новую систему отчетности и участвовать в коллегиальной оценке. Такая транспарентность и сотрудничество играют ключевую роль в обеспечении единообразия практики введения исключений.

2.5 *Дальнейшие перспективы.* Предприняв эти действия, мировое авиационное сообщество сможет превратить исторически сложившуюся практику в должным образом регулируемый элемент контроля за обеспечением безопасности полетов. Надежная система

введения исключений обеспечивает гибкость без ущерба для безопасности полетов или обеспечения согласованности и поддерживает развитие стандартов ИКАО.

Таблица 1. Потенциальные пробелы в практике введения исключений и предлагаемые способы усовершенствования системы

Потенциальные пробелы/проблемы	Влияние на безопасность/производство полетов	Предлагаемые ИКАО системные решения
Различия в национальных процедурах предоставления исключений (в одних государствах действуют надежные процедуры, в других – они применяются в зависимости от ситуации или вообще отсутствуют).	Непоследовательные меры по обеспечению безопасности полетов; потенциально небезопасные исключения или невыявленные факторы риска в некоторых государствах.	Разработать подробный инструктивный материал ИКАО по вопросу о выдаче исключений, предусматривающий стандартный процесс и критерии для всех государств.
Отсутствие в некоторых случаях систематической оценки риска, связанного с исключениями.	Исключения могут предоставляться без полного понимания последствий для безопасности полетов и в отсутствие мер по смягчению риска.	Включить шаблоны оценки технического риска и требовать документации итогов анализа состояния безопасности полетов по каждому исключению.
Чрезмерное или неправомерное использование исключений	Размывание глобальных стандартов; общий уровень безопасности полетов может снизиться, равно как и степень глобальной согласованности.	Указать в инструктивном материале, что исключения должны носить временный характер и не должны становиться правилом; мониторинг ИКАО с помощью специального табло позволяет выявить их чрезмерное использование.
Различный уровень компетенции органов, рассматривающих/утверждающих исключения.	Различия в качестве контроля за обеспечением безопасности полетов; комплексные исключения могут утверждаться без проведения тщательного анализа.	Установить минимальные критерии компетентности для регулирующих органов и содействовать проведению коллегиальной оценки.
Официального международного обзора политики введения исключений не проводилось, кроме	Государствам трудно сопоставить свои процессы; полученный опыт может не получать распространения.	Внедрить механизм добровольной коллегиальной оценки для процессов оформления исключения при содействии ИКАО/региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности

проверок в рамках УППКБП (которые проводятся нечасто).		полетов (RSOO).
--	--	-----------------

3. **ВЫВОД**

3.1 Непоследовательный подход к выдаче авиационных исключений является слабым звеном в глобальной системе контроля за обеспечением безопасности полетов. Очевидно, что ИКАО необходимо разработать надежный политический инструктивный материал и инструменты для оказания государствам помощи в оформлении исключений.

— **КОНЕЦ** —