



АССАМБЛЕЯ – 42-Я СЕССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 14 повестки дня. Программы проверок. Механизм непрерывного мониторинга

ВОПРОСЫ ПРОТОКОЛА, СВЯЗАННЫЕ СО СВОЕВРЕМЕННЫМ
ВНЕДРЕНИЕМ ИЗМЕНЕНИЙ(Представлено Бразилией при поддержке государств – членов
Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА)¹)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Некоторые вопросы протокола Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) касаются важности наличия у государств процедур, созданных в целях обеспечения своевременного включения новых Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) в свою юридическую и нормативную систему.

Бразилия признает важность своевременного внесения положений Приложений во внутренние правила. Однако очевидно, что сроки ожидаемого эффективного внедрения SARPS после их публикации ИКАО могут не соотноситься с юридическими и нормативными системами и процедурами государств, что, таким образом, создает неустранимые задержки.

Соблюдение ожидаемых ИКАО сроков не обязательно означает, что новые SARPS будут надлежащим образом включены в национальные правила, что должно быть объектом внимания в этих вопросах протокола.

При оценке имеющихся у государства возможностей внедрения SARPS ИКАО механизм непрерывного мониторинга (МНМ) в рамках УППКБП должен поддерживать оценку целостности и качества национального процесса создания правил, способствуя формированию надежной национальной процедуры принятия решений.

Действия: Ассамблее предлагается одобрить разработку программы исследования в целях пересмотра вопросов протокола, связанных со своевременным внедрением новых SARPS, с тем чтобы лучше оценивать целостность и качество национального процесса создания правил, способствуя формированию надежной национальной процедуры принятия решений.

Стратегические цели	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Каждый полет безопасен и защищен"
Финансовые последствия	Неприменимо
Справочный материал	УППКБП ИКАО

¹ Аргентина, Белиз, Боливия (Многонациональное Государство), Венесуэла (Боливарианская Республика), Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП), помимо других аспектов нормативной системы гражданской авиации государств, оценивается существование структурированной и функциональной процедуры создания правил, с тем чтобы удостовериться в том, что опубликованные Стандарты и Рекомендуемая практика (SARPS) обсуждаются, а в нормативной сфере реализуется надежный процесс принятия решений, касающихся внедрения этих SARPS в нормативную систему государства.

1.2 При оценке процесса создания правил в государстве, осуществляемой в рамках УППКБП, в качестве показателя эффективности рассматривается количество времени, затраченного государством на принятие решения о том, каким образом включить SARPS в свою нормативную систему. Однако нет четкой связи между эффективностью процесса создания норм в государстве и одним только показателем переноса или включения SARPS в национальные правила к дате начала применения новых SARPS.

1.3 Представляется, что сроки осуществления нормативного процесса не отражают уровня надежности и эффективности процедуры создания норм. Одним только измерением этого показателя проверяющие из ИКАО, использующие протокол УППКБП, не контролируют другие важные показатели, требующие внимания и качественного управления со стороны государства, например возможности и производственные мощности национальной отрасли, экономическое воздействие на заинтересованные стороны, приоритизация задач в области создания норм и другие аспекты, которые могут быть оформлены в сводной оценке последствий в области нормативных положений (RIA) государств.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Эффективность процесса создания норм в государстве является важным фактором, который должен оцениваться ИКАО по методике УППКБП в нескольких областях, таких как LEG, AIR, OPS, PEL, AGA и AIG (в качестве примера можно привести ВП 1.007, 3.005, 4.0035.005 и 8.003).

2.2 Адекватность оценки эффективности процесса создания норм в государстве тесно связана с тем обстоятельством, что каждое государство должно надлежащим образом управлять своей нормативной системой в целях поддержания постоянного развития своей системы гражданской авиации, при этом сохраняя или повышая обеспечиваемый ею уровень безопасности полетов. В этом смысле Бразилия признает и подтверждает важность проводимой ИКАО оценки нормативной системы государства.

2.3 Тем не менее, если рассмотреть показатель эффективности, связанный со сроками реализации процесса создания норм в государстве в отношении новых SARPS, то этот показатель не обязательно подходит в качестве определяющего при составлении заключения по результатам проверки в рамках УППКБП ИКАО в отношении эффективности этого процесса. Как проиллюстрировано на примерах ниже, эффективность процесса создания норм не обязательно коррелирует с показателем времени, затраченного государством на внедрение новых SARPS в национальную нормативную систему.

2.4 В качестве возможного сценария государство может в целях своевременного внедрения решить внести новые SARPS в национальную нормативную систему посредством одной только прямой ссылки на существующие правила другого государства или даже прямой ссылки на Приложения ИКАО, без проведения критических процедур, таких как RIA. При таком сценарии ожидается, что государство будет последовательно демонстрировать соответствие вопросам протокола (ВП), связанным со своевременным внедрением новых SARPS в национальные правила, но не сможет показать, что у него существует надежная и эффективная процедура создания норм.

2.5 Иными словами, не всегда верно, что эффективная процедура создания норм обеспечивает своевременное внесение новых SARPS в национальную систему. Необходимо разработать меры реальной оценки соответствия нормативной системы государства передовой практике в области создания норм, такой как RIA и принятие решений на основе данных. Если ориентироваться только на время, затраченное государством на внедрение новых SARPS в свой национальный свод правил, то невозможно сделать вывод о том, что новый национальный свод правил, изменившийся в результате ввода новых SARPS, может быть реализован и введен в практическое употребление его национальной системой гражданской авиации.

2.6 В качестве противоположного сценария государство, имеющее надежную процедуру создания норм, может принять сознательное решение не включать новые SARPS в свой национальный свод правил, поскольку заданные сроки недостаточны для того, чтобы государство смогло осуществить надлежащий цикл работы своего механизма создания правил. Это решение может быть результатом существования налаженной процедуры создания норм, однако с точки зрения УППКБП ИКАО это государство не оправдает ожиданий относительно своей системы.

2.7 Важно подчеркнуть, что государства со сложно устроенными процедурами создания правил должны рассмотреть несколько факторов и провести анализ последствий при оценке потенциального решения о включении требований в свой национальный свод правил.

2.8 Необходимо учитывать другие показатели или характеристики, поддерживающие вынесение решения о создании норм, для получения адекватного представления об эффективности процедуры создания норм в государстве, такие как существование рассчитанной на несколько лет повестки дня в нормативно-правовой сфере, необходимости включения RIA в процесс создания норм и процесс принятия решений, основанный на рассмотрении данных по нескольким критериям.

2.9 Общий результат работы сложной системы создания норм может расходиться с ожиданиями ИКАО в отношении своевременного включения новых SARPS. Однако в тех случаях, когда решение о невключении новых SARPS в национальную систему с соблюдением предписанных сроков принимается на основе надлежащей оценки в соответствии с процедурой создания норм в государстве, его не следует рассматривать как показатель плохой работы процедур создания норм, демонстрирующий снижение уровня безопасности полетов в системе гражданской авиации в государстве или даже отсутствие стремления государства следовать международным стандартам. Напротив, это показатель хорошо организованной нормативной системы, в которой подход к сценариям и уровням обеспечения безопасности полетов определяется на основе реальных условий и особенностей государства.

2.10 В заключение Бразилия признает ценность и актуальность лежащей в основе методики УППКБП задачи составить представление о процедуре создания норм в государстве или измерить ее эффективность, однако решительно заявляет о том, что учет одних только временных рамок конкретного решения, касающегося внесения новых SARPS в национальную нормативную

систему, представляется несоответствующим основному решаемому ИКАО вопросу, связанному с эффективностью процедуры создания норм в государстве.

3. **ВЫВОД**

3.1 Вопросы протокола УППКБП, относящиеся к эффективности процедуры разработки норм в государстве, касаются лишь временных рамок ее работы. Однако, как проиллюстрировано в настоящем рабочем документе, очевидно, что существуют другие технические факторы, которые необходимо рассмотреть при принятии ИКАО решения об эффективности нормотворческих процедур в отдельно взятом государстве.

— КОНЕЦ —