

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 39-Я СЕССИЯ****ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ****Пункт 27 повестки дня. Повышение эффективности и действенности ИКАО****РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА О НИЗКОМ УРОВНЕ ОТВЕТОВ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ
НА ПИСЬМА ГОСУДАРСТВАМ, РАССЫЛАЕМЫЕ ИКАО**

(Представлено Советом ИКАО)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В соответствии с результатами обсуждений во время 203-й и 206-й сессий Совета по вопросу о повышении уровня ответов государств – членов ИКАО на письма государствам в настоящем документе предлагаются действия, направленные на решение вопроса о низком уровне ответов государств, обоснованием которых служат результаты анализа положения дел с низким уровнем ответов и их причин, а также действия, направленные на повышение уровня ответов.

Действия: Ассамблее предлагается принять проект резолюции, приведенный в добавлении, в которой рассматривается вопрос о низком уровне ответов государств-членов на письма, направляемые ИКАО государствам.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со всеми стратегическими целями.
<i>Финансовые последствия</i>	Мероприятия, которые упоминаются в настоящем документе, будут осуществляться при условии наличия ресурсов в рамках бюджета Регулярной программы на 2017–2019 годы и/или за счет дополнительных внебюджетных взносов
<i>Справочный материал</i>	Дос 10022 "Действующие резолюции Ассамблеи" (по состоянию на 4 октября 2013 года) Дос 7300 "Конвенция о международной гражданской авиации"

1. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1.1 В целях обеспечения безопасного и упорядоченного развития международной гражданской авиации ИКАО принимает Стандарты и Рекомендуемую практику (SARPS) и разрабатывает политику, которые должны осуществляться ее государствами-членами в целях обеспечения безопасного, эффективного, надежного, экономически устойчивого и ориентированного на охрану окружающей среды сектора гражданской авиации.

1.2 Письмо государству является средством, с помощью которого ИКАО с санкции Генерального секретаря официально направляет своим государствам-членам, помимо прочего, SARPS и информацию о политике и соответственно получает от них данные и информацию о воздушном транспорте. Кроме того, письма государствам используются директорами региональных бюро ИКАО для поддержания официальной связи с государствами-членами в их области аккредитации. Низкий уровень ответов на письма государствам как на глобальном, так и на региональном уровнях является давней проблемой, которая может оказывать неблагоприятное воздействие на выполнение обязательств согласно *Конвенции о международной гражданской авиации* (Doc 7300).

1.3 В соответствии с результатами обсуждения этого вопроса на 203-й и 206-й сессиях Совета в настоящем документе рассматривается существующее положение дел с уровнем ответов на письма государствам, направляемых в связи с поправками, предлагаемыми для внесения в Приложение к Конвенции и Правила аэронавигационного обслуживания (PANS), а также анализируются причины низкого уровня ответов государств и предлагаются действия, направленные на повышение уровня ответов. Кроме того, в настоящем документе приводится проект резолюции для принятия Ассамблей, призывающей обеспечить полные и своевременные ответы на письма государствам, а также предлагаются другие действия, направленные на решение проблемы с уровнем ответов государств и подчеркивающие ее важность.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Положение дел с уровнем ответов на письма государствам

2.1.1 Последние пять лет Организация с санкции Генерального секретаря ежегодно рассылала из Штаб-квартиры от 70 до 100 циркулярных писем государствам. Кроме того, ежегодно рассылалось несколько меньшее количество индивидуальных писем государствам. В циркулярные и индивидуальные письма государствам включается положение с просьбой о принятии получателем(ями) соответствующих последующих действий. Информация по конкретному вопросу, который не требует принятия последующих действий, рассылается в виде электронного бюллетеня.

2.1.2 Письма государствам рассылаются Генеральным секретарем, как правило, в следующих случаях: предложения о внесении поправок в Приложение к Конвенции ИКАО и их принятии; предложения о внесении поправок в PANS и их утверждении; приглашение принять участие в совещании; просьбы о представлении кандидатур для членства в группе экспертов; просьбы о взносах, например в добровольные фонды, и о других взносах в натуральной форме; а также общие запросы, такие, например, как вопросники, просьбы о представлении каких-либо данных и других видов консультаций. Следует отметить, что письма государствам, рассылаемые региональными директорами ИКАО государствам-членам в районе их аккредитации, включают частично указанное выше, а также другие аспекты, такие как предложения о принятии и внесении поправок в региональный аэронавигационный план и региональные дополнительные процедуры;

и, кроме того, они используются для предоставления информации о результатах региональных совещаний по планированию и анализу деятельности, требующих принятия дальнейших действий, а также могут включать просьбы о предоставлении информации о положении дел с выполнением положений ИКАО. Таким образом, письма государствам являются важным средством прямого взаимодействия с государствами-членами и другими заинтересованными сторонами по всем вопросам международной гражданской авиации, начиная с определения и разработки требуемых стандартов и политики и заканчивая их внедрением государствами-членами, проверкой и валидацией.

2.1.3 Предложения о внесении поправок в Приложения и PANS требуют направления письма государства всем государствам-членам¹, а также ряду международных организаций. В связи с этим Секретариат провел анализ уровня ответов государств на циркулярные письма государствам, направленные за последние три года (2011, 2012 и 2013 годы) и первые два года текущего трехлетнего периода (2014 и 2015 годы), касающиеся предложений о внесении поправок в Приложения и PANS. Обычно в среднем это составляет 61 письмо государствам.

2.1.4 Результаты анализа² размещены на интерактивном веб-сайте ИКАО, URL-адрес: <http://www.icao.int/A39-SLresponserate/>. Результаты анализа содержат следующие данные: различия по годам в уровне ответов на письма государствам; различия в уровне ответов на письма государствам в зависимости от региона и на субрегиональном уровне, а именно: самый низкий, самый высокий и средний уровни ответов на письма государствам; государства-члены Организации с самым высоким уровнем ответов и государства-члены с самым низким уровнем ответов, включая те государства-члены, которые вообще не ответили ни на одно из 61 письма государствам с предложениями о внесении поправок в Приложения и PANS, разосланного за последние пять лет.

2.1.5 Исходя из результатов анализа писем государствам, содержащих предложения о внесении поправок в Приложения и PANS, разосланных в период с 2011 года по 2015 год включительно (цифры округлены до ближайшего полного процента), можно сделать следующие выводы:

- a) самым низким уровнем ответа на письма государствам был 0 (ноль) %. Тридцать государств-членов не ответили ни на одно из 61 письма государствам;
- b) самым высоким уровнем ответов государств был 97 %. Два государства-члена (Китай и Греция) ответили на 59 из 61 разосланных писем государствам;
- c) средний уровень ответов на письма государствам составлял 28 %, т. е. в глобальном масштабе средний уровень ответов был на 17 из 61 разосланных писем государствам.

Кроме того, 121 государство от общего количества 191 государства-члена были определены как государства, сохраняющие более низкий, чем средний глобальный уровень, а именно 121 государство-член ответили на 17 или на меньшее количество из 61 письма государствам, направленных государствам-членам, а 30 государств-членов не ответили ни на одно

¹ 191 государство-член на момент написания этого документа.

² Данные, на основе которых проводился анализ, были взяты из рабочих документов, содержащих информацию об окончательном рассмотрении предлагаемых поправок к Приложениям и PANS, которые анализировались Аэронавигационной комиссией во время окончательного рассмотрения.

из 61 письма государствам, касающихся предложений о внесении поправок в Приложения и PANS, разосланных в течение рассматриваемого пятилетнего периода.

2.1.6 Приведенные выше замечания могут также быть актуальными для уровня ответов на другие виды писем государствам, указанные выше в п. 2.1.2. Однако такой дополнительный анализ на глобальном и региональном уровнях не проводился в рамках настоящего доклада, и для этого потребуется выделение дополнительных ресурсов.

2.2 Причины низкого уровня ответов государств-членов на письма государствам

2.2.1 По всей вероятности, существует много причин того, что уровень ответов на письма государствам такой низкий. Такие причины могут включать (не ограничиваясь этим и не обязательно в таком порядке) следующее: слишком много писем государствам направляется в дополнение к другим видам корреспонденции, направляемой ИКАО как на глобальном (Штаб-квартира), так и на региональном (региональные бюро) уровнях; не установлено ни категоризации, ни приоритизации рассылаемых государствам писем; в письмах государствам предоставляется только минимальная информация относительно последующих необходимых действий, и не указывается от какого конкретного органа государства-члена ожидается получить запрашиваемую информацию; указаны неполные или ошибочные контактные данные получателя письма государствам; используются неадекватные или устаревшие механизмы распространения и получения писем государствам, такие как факсимильная связь, и лишь ограниченно используются современные электронные средства связи, такие как защищенные веб-порталы; действуют сложные или неадекватные организационные и/или законодательные соглашения на местах (например, в государстве-члене, которое получает письма); частая сменяемость генеральных директоров гражданской авиации в некоторых государствах-членах, усугубляемая недостаточным признанием с их стороны важности писем государствам и ответов на них; отсутствуют достаточные ресурсы или государствами-членами установлен низкий приоритет в отношении обработки полученных писем государствам; плохое знание или незнание того, что государство-член должно отвечать на письма государствам, даже если у него нет каких-либо замечаний или возражений в отношении предложений; часто сложная и/или слишком объемная компоновка писем государствам, особенно тех, которые включают многочисленные добавления и/или другие дополнения, и неспособность государств-членов их обрабатывать; неспособность государств-членов рассматривать, в частности, технически сложные аспекты гражданской авиации, затрагиваемые в письмах государствам; и ограниченное количество инструктивных указаний в отношении того, как государства-члены должны эффективно и действенно рассматривать письма государствам и отвечать на них.

2.3 Предлагаемые действия, направленные на увеличение уровня ответов на письма государствам

2.3.1 После рассмотрения положения дел с уровнем ответов на некоторые виды писем государствам и рассмотрения некоторых из причин низкого уровня ответов целесообразно рассмотреть меры, направленные на повышение уровня ответов, которые могут быть актуальны для всех видов рассылаемых писем государствам. Такие меры могут предусматривать:

- а) *внедрить механизм присвоения письмам атрибутов*, указывающих на категорию, приоритет, тематику или предмет, а также необходимость ответа с целью облегчить проведение необходимой и надлежащей обработки писем государствам их получателями;

- b) *внедрить автоматизированную систему отражения данных об уровне ответов на письма государствам* в целях повышения осведомленности об уровне ответов государств, регионов и/или в глобальном масштабе;
- c) *осуществить рассмотрение и по мере необходимости пересмотр формата писем государствам и электронных бюллетеней*, включая их компоновку, руководствуясь при этом необходимостью более эффективно довести до сведения получателя письма государствам его содержание;
- d) *изучить и по мере необходимости внедрить новые инструменты коммуникации, включая веб-приложения*, в качестве средства улучшения связи и взаимодействия с получателями писем государствам и регистрации их ответов в системе ИКАО по управлению документацией, а также информирования об уровне ответов на письма государствам в региональном и глобальном масштабе;
- e) *определить передовую практику и организовать обмен информацией о ней среди государств-членов* для повышения осведомленности и постоянного улучшения и развития потенциала государств-членов в рамках кампании "Ни одна страна не остается без внимания" (NCLB);
- f) *в случае отсутствия в региональных бюро ИКАО процедур дальнейших действий по письмам государствам* – внедрить их в необходимых случаях в качестве компонента руководства по региональным бюро и средства дополнительного информирования координационных центров в государствах-членах в районе аккредитации и взаимодействия с ними, в тех случаях, когда уровень ответов низкий, или же они отсутствуют, а также в этой связи использовать присутствие соответствующих делегаций в Штаб-квартире ИКАО;
- g) *провести кампанию по повышению осведомленности* посредством региональных бюро ИКАО, региональных конференций ИКАО и/или других форумов, включая региональные комиссии гражданской авиации, чтобы улучшить понимание важности писем государствам и необходимости ответа на них, а также с целью содействовать пониманию важности директории ГДГА ИКАО с целью обеспечить, помимо прочего, постоянное обновление контактной информации получателей писем государствам.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

3.1 В настоящем документе представлено положение дел с уровнем ответов на письма ИКАО государствам, содержащим предложения о внесении поправок в Приложения и PANS, которые были направлены государствам за последние пять лет. Глобальный показатель среднего уровня ответов государств-членов на 61 типовое письмо государствам, разосланное по упомянутому выше вопросу в период с 2011 год по 2015 год включительно, составлял 28 %, а в 121 государстве из 191 государства-члена этот показатель был ниже этого глобального показателя среднего уровня ответов. Кроме того, в настоящем документе изложены возможные причины низкого уровня ответов государств и для рассмотрения предлагаются действия, направленные на повышение уровня ответов государств. В добавлении приводится проект резолюции для принятия, которая определит меры для решения вопроса с уровнем ответов на письма государствам.

ДОБАВЛЕНИЕ

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ

Резолюция 27/xx. Рассмотрение вопроса о низком уровне ответов государств-членов на письма государствам, рассылаемые ИКАО

Ассамблея,

принимая во внимание, что статья 37 Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция) требует от Организации принимать и время от времени изменять Международные стандарты, Рекомендуемую практику и правила, и обязывает каждое Договаривающееся государство сотрудничать в целях обеспечения максимально достижимой степени единообразия правил и процедур по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее,

принимая во внимание, что письма государствам являются средством, с помощью которого Организация с санкции Генерального секретаря официально сообщает о своих Стандартах и Рекомендуемой практике и политике и взаимодействует с государствами-членами и всеми другими заинтересованными сторонами,

выражая обеспокоенность в связи с тем, что низкий уровень ответов государств-членов на письма государствам является давней проблемой, существование которой может неблагоприятно сказываться на выполнении обязательств в соответствии со статьями 37, 38, 54, 57 и 90 Чикагской конвенции,

напоминая, что резолюция А29-3 настоятельно призывает государства во избежание принятия решений, базирующихся на малом числе откликов, отвечать на запросы Совета ИКАО, высказывая свои замечания и сообщая о своем согласии или несогласии относительно стандартов, предлагаемых ИКАО,

1. *призывает* государства-члены вновь подтвердить необходимость и соблюдать их обязательства в полном объеме и своевременно отвечать на все письма государствам и обмениваться передовым опытом через региональные бюро ИКАО и/или региональные комиссии гражданской авиации, с целью содействовать дальнейшему улучшению положения дел, мобилизации ресурсов и наращиванию потенциала в государствах-членах в соответствии с инициативой ИКАО "Ни одна страна не остается без внимания" (NCLB);

2. *порукает* Генеральному секретарю внедрить механизм присвоения атрибутов для писем государствам, которые определяют категорию, приоритет, тематику или предмет и необходимость ответа с целью облегчить улучшение обработки писем государствами-членами и другими получателями;

3. *просит* Генерального секретаря рассмотреть и по мере необходимости изменить формат писем государствам и электронных бюллетеней, включая их компоновку, в целях более эффективного доведения их содержания до государств-членов и других получателей;

4. *просит* Генерального секретаря изучить и по мере необходимости внедрить новые инструменты коммуникации, включая веб-приложения, в качестве средства улучшения связи и взаимодействия с государствами-членами и другими получателями писем государствам и для регистрации их ответов в системе ИКАО по управлению документацией;

5. *порукает* Генеральному секретарю внедрить автоматизированную и интерактивную онлайн-систему, способную регистрировать информацию об уровне ответов на письма государствам, чтобы таким образом улучшить осведомленность о положении дел с ответами на письма государствам в государствах-членах, регионах и/или в глобальном масштабе, и содействовать наращиванию потенциала в государствах-членах;

6. *порукает* Генеральному секретарю внедрить во всех региональных бюро ИКАО процедуры дальнейших действий в необходимых случаях в качестве компонента руководства по региональным бюро и средства дальнейшего информирования координационных центров в государствах-членах в районе аккредитации и взаимодействия с ними, в тех случаях, когда уровень ответов низкий, или же они отсутствуют, и в этой связи использовать присутствие соответствующих делегаций в Штаб-квартире ИКАО;

7. *порукает* Совету организовать мониторинг и периодически проводить анализ уровня ответов на письма государствам и представлять рекомендации в тех случаях, когда уровень ответов государств-членов ниже среднего глобального показателя;

8. *призывает* государства-члены рассмотреть вопрос о создании координационных пунктов для внутренней (на уровне государства) координации и принятия последующих действий в ответ на письма государствам, а также постоянно обновлять директорию генеральных директоров гражданской авиации (ГДГА) и обеспечивать актуальность всей контактной информации получателей писем государствам с учетом изменений, которые ИКАО должна получать в полном объеме и своевременно;

9. *просит* Генерального секретаря с помощью региональных бюро ИКАО, региональных конференций ИКАО и/или других форумов, включая региональные комиссии гражданской авиации, провести кампанию по повышению осведомленности, ориентированную на государства-члены, в целях повышения уровня понимания ими важности представления ответов на все письма государствам и постоянного обновления контактной информации.