



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 39-Я СЕССИЯ

ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 34 повестки дня. Безопасность полетов и политика в области аэронавигации

**ИНСТРУМЕНТЫ КОНТРОЛЯ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ
НА ОСНОВЕ ОЦЕНКИ РИСКОВ**

(Представлено Словакией от имени Европейского союза и его государств-членов¹, других государств – членов Европейской конференции гражданской авиации², а также ЕВРОКОНТРОЛем)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Признавая позитивный эффект контроля, основанного на соблюдении требований, настоящий рабочий документ показывает, каким образом контроль на основе оценки рисков (RBO), введенный в Приложение 19 "*Управление безопасностью полетов*" может способствовать более эффективному управлению рисками для безопасности полетов, предлагает уделить первостепенное внимание необходимости проведения квалификационного обзора и определить дополнительные виды квалификации, необходимые для внедрения RBO, и подчеркивает необходимость незамедлительного продолжения эволюции в направлении установления лучшего баланса между Стандартами и Рекомендуемой практикой (SARPS), основанными на характеристиках, и директивными Стандартами и Рекомендуемой практикой.

Действия: Ассамблее предлагается:

- a) признать потребность в уделении первостепенного внимания разработке видов квалификации, учебных программ и инструктивного материала, связанных со сбором, анализом и обменом данными и информацией о безопасности полетов, в качестве инструментов развития, продвижения и эффективного внедрения контроля, основанного на оценке рисков, предусмотренного в Приложении 19 и ГПБП, и описанного в настоящем документе;
- b) просить ИКАО ускорить разработку инструктивного материала, касающегося желательных рамок квалификации инспекторов, и признать потребность в определении дополнительных видов квалификации инспекторов, необходимых для обеспечения эффективности соответствующего контроля, основанного на оценке рисков;
- c) признать и включить аспекты, основанные на характеристиках, в деятельность по пересмотру, разработке и мониторингу соблюдения SARPS;
- d) поручить ИКАО пересмотреть SARPS с целью замены в соответствующих случаях директивных SARPS и инструктивного материала, Стандартами и Рекомендуемой практикой и материалом, ориентированными на конкретные результаты; исключить те, в которых уже нет необходимости.

¹ Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швеция и Эстония.

² Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Исландия, Республика Молдова, Монако, Норвегия, Сан-Марино, Сербия, Турция, Украина, Черногория и Швейцария.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан с двумя стратегическими целями: "Безопасность полетов" и "Экономическое развитие воздушного транспорта"
<i>Финансовые последствия</i>	Деятельность, упомянутая в прилагаемом документе Ассамблеи, будет осуществляться при наличии ресурсов в бюджете Регулярной программы на 2017–2019 гг. и/или за счет внебюджетных взносов
<i>Справочный материал</i>	<p>A39-WP/125-TE "Глобальное управление безопасностью полетов и инструменты контроля за обеспечением безопасности полетов на основе оценки рисков</p> <p>Приложение 19 "<i>Управление безопасностью полетов</i>"</p> <p>Дос 8335 <i>Руководство по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора</i></p> <p>Дос 9734 <i>Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов</i></p> <p>Дос 10004 <i>Глобальный аэронавигационный план на 2014–2016 гг.</i></p> <p>Дос 10022 <i>Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2013 года)</i></p>

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Стандарты и Рекомендуемая практика (SARPS), содержащиеся в Приложении 19 "*Управление безопасностью полетов*", предназначены для оказания помощи государствам в управлении рисками для безопасности полетов с тем, чтобы воздушный транспорт, оставаясь безопасной и регулируемой отраслью, мог развиваться и претерпевать изменения. Эта упреждающая стратегия в области безопасности полетов основана на внедрении Государственной программы по безопасности полетов (ГосПБП) на государственном уровне и системы управления безопасностью полетов (СУБП) на отраслевом уровне. Это позволяет осуществлять контроль за безопасностью полетов на основе оценки рисков. Сроки внедрения этой концепции указаны в Глобальном плане обеспечения безопасности полетов ИКАО (ГПБП).

1.2 Поправка 1 к Приложению 19 начнет применяться в 2019 году, расширив, укрепив и уточнив первоначальное содержание Приложения 19. Она также даст импульс системе контроля за обеспечением безопасности полетов, более ориентированной на оценку рисков, в стремлении к постоянным усовершенствованиям в области безопасности полетов посредством более целенаправленного и эффективного контроля. Чтобы достигнуть этого, решения относительно оценки рисков для безопасности полетов и устранения выявленных опасностей должны поддерживаться данными и информацией о безопасности полетов, и основное внимание должно уделяться эффективности процессов уменьшения рисков.

1.3 Авиационные полномочные органы должны будут иметь специалистов соответствующей квалификации для успешного внедрения подхода, основанного на оценке рисков, в соответствии с положениями Приложения 19. В настоящем документе говорится о некоторых шагах, необходимых для осуществления контроля за обеспечением безопасности полетов, подчеркиваются вызовы и связанные с ними инструменты и предлагается практический путь движения вперед.

2. КОНТРОЛЬ, ОСНОВАННЫЙ НА ОЦЕНКЕ РИСКОВ, ПОСТАВЩИКА ОБСЛУЖИВАНИЯ

2.1 Эффективное управление безопасностью полетов, описанное в Приложении 19, требует систематического сбора, анализа и обработки данных и информации о безопасности полетов для оценки риска для безопасности полетов и определения прогресса в сопоставлении с ожидаемыми результатами. В этом контексте контроль за обеспечением безопасности полетов становится функцией государственного полномочного органа, обуславливающего эффективное управление безопасностью полетов поставщиками обслуживания. При осуществлении контроля на основе оценок рисков, результаты контроля, проведенного в рамках целевых мероприятий, соответствуют выделяемым ресурсам, и основное внимание уделяется получению конечного результата.

2.2 Ключевым компонентом контроля, основанного на оценке рисков, является создание прочной доказательной базы, состоящей из надежных качественных и количественных данных и информации, которые обеспечивают знание профилей рисков и характеристик безопасности полетов организаций. Это достигается путем постоянного сбора и анализа данных и информации о безопасности полетов, которые относятся к регулируемым организациям. Они могут включать анализ случаев, доклады об авиационных происшествиях и серьезных инцидентах, выводы проверки/инспекции и оценки эффективности СУБП, а также информацию относительно сложности, профиля деятельности, размера и характера организации, а также масштабов операций. Количественная информация и качественные данные объединяются и их итоговый результат оценивается экспертами.

2.3 Полная и всеобъемлющая картина профиля рисков и характеристик безопасности полетов организации позволяют авиационным полномочным органам: а) определить характер соответствующего контроля с точки зрения частоты и направленности; б) оценить, каким образом регулируемая организация осуществляет управление своими рисками для безопасности полетов, в том числе теми, которые выявлены полномочным органом в рамках своего государственного плана по безопасности полетов и с) согласиться с действиями по уменьшению рисков, определенными поставщиком обслуживания с указанием соответствующих сроков.

2.4 Кроме того, группирование информации о безопасности полетов в организациях по отраслевым секторам с аналогичными типами операций (например, небольшие аэродромы, вертолеты для обслуживания в прибрежной зоне, крупные авиакомпании) создает общий профиль рисков для безопасности полетов во всем секторе и упрощает распространение передовой практики управления выявленными рисками, включая риски там, где применяются новые модели коммерческой деятельности. Необходимо также учитывать возможное взаимодействие с другими поставщиками обслуживания, управление в которых нередко расценивается как слабое место. Аналогичным образом, в результате сбора и объединения информации о рисках во всех секторах получается гранулированный "моментальный снимок" основных рисков для безопасности полетов в авиационной отрасли государства. Наряду с выявленными рисками государственной деятельности это дает общий профиль рисков государства.

2.5 Обоснованный и структурированный подход к объединению профилей рисков – это ключевой инструмент осуществления контроля на основе оценке рисков; вот почему важное значение имеет обеспечение соответствующего сбора и анализа данных и информации о безопасности полетов и обмена ими.

3. КВАЛИФИКАЦИЯ ИНСПЕКТОРОВ

3.1 С учетом выгод создания среды контроля, основанного на оценке рисков, и необходимости быстрого и управляемого внедрения квалификация авиационных инспекторов должна развиваться. В зависимости от организационной модели авиационной отрасли инспектора могут действовать как отдельные специалисты или в составе группы одинаковых инспекторов. В любом случае квалификация, о которой идет речь в этом разделе, должна пониматься как "коллективная квалификация".

3.2 Инспектора полномочных авиационных органов являются ключевым инструментом контроля, основанного на оценке рисков. Для выполнения этой роли они должны обладать квалификацией, позволяющей оценивать характеристики безопасности полетов различных поставщиков обслуживания и участвовать в диалоге об основных рисках помимо проверок соблюдения требований.

3.3 Для понимания более широкого профиля рисков для безопасности полетов и все большей переориентации ресурсов контроля на определение способности поставщиков обслуживания управлять рисками необходимо приобретать новые навыки помимо традиционных авиационных технических навыков. Инспектора должны будут понимать, каким образом уменьшаются риски для безопасности полетов, как организуется бизнес, каким образом осуществляется управление взаимодействием с другими поставщиками обслуживания, как добиться устойчивости в управлении рисками для безопасности полетов и процессами обеспечения безопасности полетов поставщиков обслуживания с тем, чтобы иметь возможность принять решение относительно способности поставщиков обслуживания эффективно соблюдать нормативные требования.

3.4 Такая квалификация позволит инспекторам действовать в качестве основных катализаторов внедрения методов управления безопасностью полетов и контроля, основанного на оценке риска в авиационной системе. Без этих навыков теряется способность совершенствовать систему безопасности полетов, а контроль за обеспечением безопасности полетов превращается в деятельность для "формальной галочки" а не в инструмент повышения безопасности полетов.

3.5 Хотя государства несут ответственность за определение необходимой квалификации инспекторов, необходимо под руководством ИКАО выработать согласованный подход. ИКАО следует оказать помощь государствам в определении необходимой квалификации инспекторов, предоставив им соответствующие квалификационные рамки и связанные с ними программы подготовки персонала и инструктивный материал. Текущая работа по подготовке такого инструктивного материала³ должна быть достаточно гибкой, чтобы учитывать различные модели контроля и помогать государствам в сохранении компетентного и эффективного штата инспекторов. Аналогичным образом потребность в инспекторах, обладающих конкретной авиационной квалификацией, должна ограничиваться задачами контроля, в которых такая квалификация считается необходимой для эффективного осуществления контроля. В деле определения качеств, необходимых для набора и удержания будущих инспекторов, и их способности выполнять необходимые задачи в соответствии с желательным стандартом, может помочь модель, объединяющая знания, навыки и установки (модель KSA).

³ Специальная группа ИКАО по инспекторам в области безопасности полетов гражданской авиации (CASI).

4. SARPS И ИНСТРУМЕНТЫ СОЗДАНИЯ СРЕДЫ, ОСНОВАННОЙ НА ХАРАКТЕРИСТИКАХ

4.1 Внедрение среды, основанной на характеристиках, и более эффективное управление безопасностью полетов во всех государствах и регионах должно поддерживаться соответствующими положениями ИКАО. В частности, приветствуется сбалансированный подход, предусматривающий использование директивных и основанных на характеристиках SARPS. В отношении программы работы ИКАО достигнут более высокий уровень транспарентности благодаря введению в действие веб-сайта групп экспертов АНК, который позволяет государствам определять будущие приоритеты, участвовать в их разработке и планировать их включение в конечном итоге в положения ИКАО. Это поможет эффективному внедрению стандартов ИКАО, хотя многое еще предстоит сделать.

4.2 SARPS должны соответствовать определенной цели. Например, некоторые существующие SARPS уже более неактуальны или неосуществимы и их следует устранить. В настоящее время не существует процесса систематического пересмотра существующих SARPS и исключения тех, которые уже не требуются. Некоторые устаревшие SARPS не ясны и могут вызывать трудности в определении того, какие правила (национальные или региональные) им соответствуют. Это может негативно сказаться на эффективности внедрения положений ИКАО в Договаривающихся государствах. Считается, что такой пересмотр должен быть частью обычного цикла внесения поправок в SARPS.

4.3 Постоянный рост числа SARPS поднимает вопросы их долгосрочной жизнеспособности и управляемости государствами, региональными организациями и отраслью. Направленный на получение желательного результата подход, который ясно устанавливает цель каждого SARPS, а не только подробно описывает средства достижения целей в области безопасности полетов, должен быть в соответствующих случаях руководящим принципом разработки SARPS. Этот подход будет способствовать определению устаревших SARPS, их удалению, и, следовательно, сокращению их общего числа.

4.4 Необходимо добиться лучшего баланса между директивными элементами и элементами, основанными на характеристиках, в зависимости от контекста и области деятельности. В некоторых случаях могут быть по-прежнему желательны директивные SARPS. Однако, правила, основанные на характеристиках, обеспечивают более высокую гибкость и должны, где это уместно, постепенно дополнять или заменять директивные элементы. В таких случаях технические детали, включая средства достижения соответствия целям высокого уровня, установленным SARPS, следует перенести, насколько это практически возможно, на уровень инструктивного материала. Кроме того, по мере возможности, следует использовать отраслевые стандарты.