



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 39-Я СЕССИЯ

ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 36 повестки дня. Безопасность полетов и поддержка внедрения в области аэронавигации

РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ – ОЧЕВИДНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

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

КРАТКАЯ СПРАВКА

С момента подписания Чикагской конвенции глобальная авиационная система значительно эволюционировала. В данном документе рассматривается один из аспектов этой эволюции, в частности, появление региональных авиационных систем и их интеграция в структуру ИКАО, включая, при необходимости, такой их компонент, как региональные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO). Путем повышения общей эффективности авиации такие системы создают целый ряд преимуществ для пассажиров, отраслевых заинтересованных сторон и государств-участников.

В данном документе предлагаются действия, которые ИКАО может осуществить для учета этой очевидной реальности и обеспечения гибкости, необходимой для содействия регулятивным и рыночным изменениям, независимо от того, будут ли они проводиться на индивидуальной или групповой основе.

Действия: Ассамблее предлагается:

а) признать наличие тенденции к развитию региональных авиационных систем и других структур регионального сотрудничества между государствами и необходимость обеспечить более высокий уровень их интеграции в контексте ИКАО;

б) прийти к согласию относительно того, что при участии заинтересованных сторон необходимо осуществить пересмотр положений и методов работы ИКАО для определения тех из них, изменения или переосмысление которых позволят с большей эффективностью обеспечить признание и интеграцию региональных авиационных систем, включая RSOO в качестве их компонента, и других механизмов сотрудничества;

в) договориться об основе для данного пересмотра и о том, что соответствующим группам и Секретариату ИКАО будет поручено, в зависимости от сферы их компетенции, разработать предложения по обеспечению полного учета региональных авиационных систем, включая RSOO в качестве их компонента, и, по мере необходимости, других механизмов сотрудничества в положениях и методах работы ИКАО.

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, Монако, Норвегия, Республика Молдова, Сан-Марино, Сербия, Турция, Украина, Черногория и Швейцария.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегическими целями "Безопасность полетов" и "Экономическое развитие воздушного транспорта"
<i>Финансовые последствия</i>	Деятельность, указанная в настоящем документе, будет осуществляться при наличии ресурсов в бюджете Регулярной программы на 2017–2019 гг. и/или за счет внебюджетных взносов
<i>Справочный материал</i>	Дос 10022, <i>Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2013 года)</i> Дос 7300, <i>Конвенция о международной гражданской авиации</i> и Приложения к ней Дос 9734, <i>Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов, часть В</i>

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 С момента подписания Чикагской конвенции глобальная авиационная система значительно эволюционировала. Будучи ранее исключительно внутрисредовой средой, сейчас она включает рамки сотрудничества между государствами с участием многих заинтересованных сторон.

1.2 В некоторых случаях данные региональные инициативы приводят к возникновению региональных авиационных систем с общими правовыми нормами, регулируемые положениями международного соглашения. Последовательное соблюдение данных норм государствами-участниками гарантируется в соответствии с региональным механизмом контроля качества, обычно используемым региональной организацией по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO). Такие рамки могут применяться ко всем областям авиации, включая организацию воздушного движения (ОрВД) и авиационную безопасность. Существуют и другие региональные структуры, например, региональные организации по расследованию авиационных происшествий (РАИО).

2. ВЫГОДЫ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ

2.1 Регионализация обеспечивает ряд выгод для государств-участников, регулируемой отрасли и в конечном итоге для пассажиров. Она создает условия для повышения общей эффективности авиационной системы.

2.2 В частности, говоря о безопасности полетов, она содействует повышению общего уровня безопасности полетов во всех государствах-участниках. Благодаря ей государства, являющиеся частью региональной системы, не останутся без внимания. Она создает условия для развития региональных инструментов обеспечения безопасности полетов, включая региональные базы данных по экзаменационным вопросам для пилотов (с соответствующими механизмами защиты данных), региональные программы проверок перронов, региональный кадровый резерв инспекторов и региональные отчеты о происшествиях и базы данных по рекомендациям в области обеспечения безопасности полетов.

2.3 Регионализация также обеспечивает бóльшую эффективность посредством повышения предсказуемости регулирования и снижения издержек для государств-участников и отрасли. Она способствует оптимизации использования важнейших ресурсов для первоочередных задач, включая те из них, которые связаны с обеспечением безопасности полетов. В некоторых региональных системах определенные функции по надзору и регулированию осуществляются или могут осуществляться централизованно. Например, выдача разрешений, в том числе сертификатов типа воздушного судна, лицензий на техническое обслуживание, сертификатов эксплуатанта и свидетельств персонала, может привести к значительной экономии от масштаба при условии, если она осуществляется централизованно силами RSOO или государствами-участниками в рамках общего регулирования в сфере безопасности полетов, что создает условия для взаимного признания действительности таких разрешений. В данном случае регионализация способствует обеспечению региональной интероперабельности и значительно уменьшает число расхождений со Стандартами и Рекомендуемой практикой ИКАО.

2.4 Она способствует мобильности авиационного персонала и компаний путем признания общих рамок регулирования в области обеспечения авиационной безопасности. Наконец, она приносит отрасли экономическую прибыль на региональном и международном уровнях за счет устранения издержек, вытекающих из различий в национальном регулировании, и благодаря обеспечению представителям отрасли из других регионов упрощенного и централизованного доступа к региональному рынку.

3. РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ В СТРУКТУРЕ ИКАО

3.1 Регионализация – не новое понятие для ИКАО. На протяжении многих лет оно являлось предметом многочисленных споров и обсуждений, в том числе в контексте предыдущих ассамблей и конференций, проходивших на высоком уровне, специального Симпозиума RSOO, состоявшегося в 2011 году, а также разработки последнего проекта Глобального плана обеспечения безопасности полетов (ГПП). Кроме того, концепция RSOO признается несколькими документами ИКАО, включая Приложение 19 *"Управление безопасностью полетов"* и *Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов* (Doc 9734).

3.2 Однако в таких прошлых инициативах основное внимание в большинстве случаев уделялось только региональному сотрудничеству, направленному на оказание помощи государствам в устранении недостатков в области безопасности полетов. Хотя данный подход является и будет оставаться необходимым, тенденции в развитии региональных авиационных систем, при которых государство и региональный уровень становятся все более интегрированными, не всегда в достаточной мере признаются и учитываются в системе ИКАО.

3.3 Как показано в представленных ниже примерах, сохраняются определенные ограничения или слишком обременительные процессы:

- В некоторых региональных авиационных системах свидетельства, выдаваемые на основании общих правовых норм под контролем RSOO, автоматически являются действительными во всех других государствах-участниках (без необходимости проходить какие-либо административные или бюрократические процедуры, чтобы подтвердить их действительность). Однако согласно существующим Стандартам и Рекомендованной практике вместе с первоначально выданным свидетельством требуется иметь разрешение, устанавливающее его действительность. Введение этого сугубо административного процесса в условиях, когда имеющие свидетельства лица

могут пользоваться правами, предоставляемыми их свидетельствами в других государствах региональной системы, противоречит принципам обеспечения безопасности полетов и экономическим соображениям.

- В наиболее интегрированных региональных авиационных системах, где государства передают своим RSOO полномочия на осуществление регулятивной деятельности и контроля в некоторых областях, повышения эффективности можно было бы достичь, если бы ИКАО при оценке соблюдения государствами Стандартов и Рекомендуемой практики в рамках МНМ УППКБП опиралась бы на RSOO. В том, что касается делегированных полномочий, определенные функции ИКАО могли бы осуществляться на региональном уровне от имени государств-участников и с их официального согласия.
- В некоторых региональных авиационных системах правовые рамки предусматривают возможность передачи функций государства регистрации от одного государства-участника другому в соответствии с целью статьи 83 bis Чикагской конвенции. Эти практичные, надежные и эффективные правовые рамки должны признаваться ИКАО и другими государствами в качестве особого многостороннего соглашения на основе положений статьи 83 bis, заменяющего многочисленные двусторонние соглашения, которые повышают уровень бюрократии и сложности, не давая при этом какого-либо преимущества с точки зрения безопасности полетов.

3.4 Структура ИКАО должна отличаться гибкостью, чтобы обусловить будущий прогресс, необходимый для содействия регулятивным и рыночным изменениям, независимо от того, наблюдается ли он только во внутригосударственном контексте или в условиях взаимодействия с другими странами. Таким образом, необходимо признать, что регионализм действительно имеет место, и обеспечить полный учет этого обстоятельства при последующей деятельности в структуре ИКАО.

3.5 С этой точки зрения представляется необходимым пересмотреть положения и методы работы ИКАО с целью определить те из них, которые, возможно, потребуется изменить или переосмыслить, с тем чтобы обеспечить более эффективное признание и интеграцию региональных авиационных систем, включая RSOO в качестве их компонента и другие механизмы сотрудничества. Приведенные выше примеры со статьей 83 bis и Стандартами и Рекомендуемой практикой в отношении свидетельств летных экипажей и прочего авиационного персонала являются двумя иллюстрациями изменений, которые, возможно, потребуется внести, чтобы обеспечить более эффективный учет фактической стороны регионализации. Этот подход также следует применять в отношении будущих положений ИКАО, при разработке которых нужно систематически учитывать региональный уровень. Чтобы способствовать признанию региональных авиационных систем, в том числе RSOO как их компонента, а также других форм регионального сотрудничества, данные концепции следует определить более точно.

3.6 Повышения эффективности в ИКАО и Договаривающихся государствах можно достичь, если особенности региональных авиационных систем, в том числе RSOO как их компонента, и другие формы регионального сотрудничества будут в большей степени учитываться во внутренних процессах и методах работы ИКАО. Это может включать, при возможности и необходимости, создание условий к тому, чтобы региональные авиационные системы и их RSOO в том числе принимали более активное участие в технической работе ИКАО наряду с ее государствами-членами.