

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 39-Я СЕССИЯ****ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ****Пункт 36 повестки дня. Безопасность полетов и поддержка внедрения в области аэронавигации****ВНЕДРЕНИЕ SARPS ИКАО**

(Представлено Канадой)

**КРАТКАЯ СПРАВКА**

В настоящем рабочем документе Ассамблее предлагается оказать дальнейшую поддержку работе Секретариата, направленной на содействие внедрению государствами Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) в области безопасности полетов с учетом того, что государства располагают ограниченными финансовыми и людскими ресурсами и имели бы больше возможностей по эффективному и своевременному внедрению SARPS при условии оказания им помощи и принятия дополнительных мер, включая: изменение сроков внедрения для лучшего учета внутренних процессов регулирования и приоритетов работы, заблаговременное уведомление государств о разработке SARPS и разработка подходов, обеспечивающих большее единообразие и гибкость процесса внедрения и представления информации о различиях для государств. Настоящий рабочий документ также поддерживает инициативу "Ни одна страна не остается без внимания" (NCLB) на основе стратегий, которые будут содействовать более высокому уровню соблюдения новых SARPS.

**Действия:** Ассамблее предлагается:

- рассмотреть подходы, позволяющие государствам заблаговременно получать уведомление о работе над SARPS в области безопасности полетов и реагировать на новые SARPS своевременным и эффективным образом в соответствии с международными и внутренними приоритетами;
- поддержать меры, включая продление сроков, направленные на оказание содействия государствам во внедрении и соблюдении SARPS ИКАО;
- поддержать принимаемые ИКАО меры, направленные на улучшение соблюдения SARPS и внедрение оптимизированных и гибких процессов представления уведомлений о различиях;
- подтвердить приверженность Совета Международной организации гражданской авиации (ИКАО) инициативе "Ни одна страна не остается без внимания".

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Безопасность полетов"
<i>Финансовые последствия</i>	Настоящий рабочий документ не влечет существенных финансовых последствий
<i>Справочный материал</i>	A39-WP/37 "Содействие внедрению посредством применения оценки последствий и перечней задач по внедрению в процессе разработки стандартов" A38-WP/48 "Разработка и внедрение Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) и Правил аэронавигационного обслуживания (PANS) и уведомление о различиях" A37-WP/114 "Подготовка новых Стандартов и Рекомендуемой практики. Оценка последствий" Резолюция A-37-15 "Сводное заявление о постоянной политике ИКАО и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации" Резолюция A38-11 "Разработка и внедрение Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) и Правила аэронавигационного обслуживания (PANS) и уведомления о различиях" HLSC 2010-WP/17, <a href="http://www.icao.int/Meetings/AMC/HLSC/Pages/default.aspx">http://www.icao.int/Meetings/AMC/HLSC/Pages/default.aspx</a>

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 С учетом возрастающей сложности и быстрого роста глобальной авиационной системы Стандарты и Рекомендуемая практика (SARPS) ИКАО играют ключевую роль в обеспечении безопасности, регулярности и эффективности функционирования международной гражданской авиации. Разработка ИКАО SARPS и их соблюдение государствами имеют фундаментальное значение для ее текущей работы и должны пользоваться полной поддержкой.

1.2 Увеличившееся в последние годы количество SARPS в области безопасности полетов, принимаемых Советом ИКАО, в сочетании с увеличившимся объемом представляемой государствами информации о различиях и трудностях, с которыми государства сталкиваются при выполнении своего обязательства по представлению информации о различиях, могут указывать на растущее отставание потенциала государств в области соблюдения требований процесса SARPS. Зачастую сроки для ответа и обеспечения соблюдения весьма сжатые, иногда всего 90 дней с момента получения письма государствам.

1.3 Работа государств по разработке законодательства и норм, а также изменение внутренних правил, политики и стандартов требует времени, приоритизации ресурсов и проведения более широких консультаций с представителями отрасли и другими заинтересованными сторонами.

1.4 ИКАО признала наличие этой проблемы у государств, и уже ведется работа по оказанию им содействия посредством принятия различных мер и стратегий, включая подготовку оценок воздействия при разработке SARPS и совершенствование процессов представления уведомлений о различиях. Усилия должны быть сконцентрированы на обеспечении государств – членов ИКАО возможностью прогнозировать события на международной арене, разработке внутренних рабочих программ обеспечения безопасности полетов, соответствующих приоритетам ИКАО, и на содействии улучшению соблюдения новых SARPS.

1.5 Далее ИКАО признала необходимость проведения дополнительной работы, направленной на улучшение общего внедрения SARPS в своем глобальном плане обеспечения безопасности полетов 2015 года: "Меры по достижению более высокого уровня стандартизации должны, тем не менее, учитывать что государства – члены ИКАО сталкиваются с различными проблемами в области обеспечения безопасности полетов и располагают разными человеческими, техническими и финансовыми ресурсами для управления безопасностью полетов".

1.6 В результате упомянутых мер, а также на основе резолюций A37-15 и A38-11, принятых на 37-й и 38-й сессиях Ассамблей ИКАО соответственно, было подготовлено более 30 резолюций, инструкций, директив и соответствующих практических рекомендаций, направленных на повышение эффективности внедрения SARPS и представления информации о различиях.

## 2. ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ВНЕДРЕНИЯ SARPS ГОСУДАРСТВАМИ

2.1 В последние годы Канада и многие другие государства внедрили в авиационной сфере подход, основанный на управлении рисками, который обеспечивает постоянное совершенствование и обновление высококачественных авиационных программ посредством управления рисками и сохранения практики максимально полезного использования государственных средств и программной деятельности. Ряд государств ИКАО внедрили документально оформленные процессы управления рисками, включая системы управления

безопасностью полетов (СУБП), объединяющие производство полетов и технические системы с управлением финансовыми и человеческими ресурсами в целях обеспечения безопасности полетов.

2.2 Государства ИКАО признают различные социально-экономические преимущества, получаемые государствами благодаря SARPS: существует серьезная взаимосвязь между эффективным внедрением глобальных стандартов и мер политики в сфере авиации и социально-экономическими благами. Безопасная и надежная система воздушного транспорта обеспечивает значительные экономические выгоды для государств благодаря повышению качества жизни, распространению общественных и культурных знаний, повышению качества услуг и помощи, оказываемых населению, и улучшению доступа к отдаленным и менее развитым районам. К другим плюсам и преимуществам можно отнести повышение связности сети воздушного транспорта и содействие повышению конкурентоспособности.

2.3 Однако полномочные авиационные органы во всем мире сталкиваются с различными внешне-экономическими сложностями и внутренними бюджетными ограничениями, которые требуют от них приоритизации инициатив и перераспределения ресурсов для решения наиболее острых проблем.

2.4 **Заблаговременное уведомление о подготовке SARPS или других документов.** Путем применения соответствующих принципов, таких как управление рисками, Совет ИКАО мог бы разработать систему, обеспечивающую заблаговременное определение приоритетности SARPS, относящихся к сфере обеспечения безопасности полетов, а также эффективное уведомление государств о приоритетах международной авиации.

2.5 Инструменты планирования, учитывающие установленные приоритеты, например бизнес-планы, обеспечивали бы большую предсказуемость для государств. ИКАО может взаимодействовать с отдельными государствами на уровне генеральных директоров гражданской авиации (DGCA) в области разработки механизма их надлежащего заблаговременного уведомления о предстоящей работе. В настоящее время стратегические цели высокого уровня ИКАО представлены в программе работы ИКАО в области аэронавигации.

2.6 Давая указания ИКАО в ходе таких мероприятий, как Ассамблея и Конференция высокого уровня по безопасности полетов (HLSC), совещания АНК и групп экспертов ИКАО, а также иногда иницилируя разработку SARPS, государства могут нередко оказывать влияние на процесс принятия SARPS с самого начала. Взаимодействие на раннем этапе в равной степени предоставит АНК и группам экспертов ИКАО возможность общения с государствами и отраслевыми ассоциациями на раннем этапе этой работы и на постоянной основе, с тем чтобы обеспечить регулярный обмен мнениями и определиться с ожиданиями в отношении разработки новых SARPS.

2.7 Как указано в резолюции А37-15, государства должны давать полные и подробные замечания по предложениям о внесении поправок в SARPS и правила аэронавигационного обслуживания (PANS), или по меньшей мере выразить свое согласие или несогласие по их существу. Если идти дальше, то государства могли бы начинать участвовать в процессе еще раньше, в самом начале этапа подготовки предложения до того, как оно фактически представлено. Кроме того, государства могли бы использовать менее официальные мероприятия, такие как заседания групп экспертов, форумы и конференции, с тем чтобы заранее обсуждать предлагаемые SARPS.

2.8 Заблаговременное уведомление также сделает возможным ознакомиться с мнением специалистов по внедрению SARPS в авиации, что позволит получить новый ценный уровень экспертной оценки для информационного обеспечения процесса разработки SARPS. В случае внедрения механизма, позволяющего государствам получать информацию о разработке SARPS на более раннем этапе, у них появится возможность направлять в ИКАО конкретную информацию о внедрении и о последствиях, и соответственно – готовить более конкретные перечни по внедрению и более подробные оценки воздействия новых и изменяемых положений.

2.9 **Продление сроков реагирования на SARPS.** Мерой, которая помогла бы государствам приоритизировать свою деятельность в области международной авиации и планировать ресурсы для внедрения SARPS, могло бы стать увеличение периода между датой вступления в силу и датой начала применения до приблизительно 9 мес, с тем чтобы у государств была возможность обеспечить достижение ключевых показателей эффективности путем отсрочки внедрения. Этот период мог бы регулярно пересматриваться ИКАО, и по необходимости, а также в случаях, когда непосредственно затрагивается безопасность полетов, можно было бы рассмотреть вопрос о его корректировке.

2.10 **Улучшение взаимосвязи между АНК ИКАО и ее приоритетами и внутренними планами работы государств.** ИКАО разрабатывает SARPS, которые необходимы для обеспечения безопасности полетов, авиационной безопасности, эффективности и охраны окружающей среды в глобальном масштабе. SARPS напрямую неприменимы в национальных нормативно-правовых базах, но они непосредственным образом оказывают влияние на то, как полномочные органы гражданской авиации в странах осуществляют планирование и внедрение норм и передовой практики.

2.11 В настоящее время при принятии решения о том, разрабатывать ли поправки в действующие нормы, включая нормы, появляющиеся в результате принятия новых SARPS в области обеспечения безопасности полетов, государства проводят анализ затрат/выгод. В некоторых случаях по результатам этого анализа государства приходят к выводу о том, что соблюдение SARP не приносит достаточной пользы его авиационной отрасли и пассажирам. Взаимодействие и работа с ИКАО на более раннем этапе через АНК и группы экспертов может предоставить государствам и ИКАО возможность проводить анализ затрат/выгод на более ранней стадии рассмотрения потенциальных предложений о разработке новых SARPS. Такое сотрудничество на раннем этапе может помочь в обосновании необходимости продолжать работу по предлагаемому стандарту; оно также может привести к пересмотру приоритетности предложения, если большое количество государств по результатам проведенного анализа сочтут, что предложение не принесет достаточной пользы делу обеспечения безопасности полетов на внутреннем и международном уровнях.

2.12 ИКАО уже ведет работу по разработке новых механизмов и обеспечению широкого использования существующих механизмов, призванных помочь государствам в осуществлении процессов регулирования для повышения соблюдения (например, заявления о последствиях, или стандартный текст, который можно использовать при изменении законодательства). На основе работы, инициированной в ходе Конференции высокого уровня по безопасности полетов 2010 года, а также на 37-й и 38-й сессиях Ассамблеи, Совет представил на рассмотрение этой 39-й сессии Ассамблеи рабочий документ (A39-WP/37), направленный на содействие внедрению SARPS посредством разработки и применения оценок последствий и перечней задач по внедрению в ходе процесса разработки стандартов.

2.13 ИКАО дополнительно предлагается провести работу, которая окажет государствам содействие на начальном этапе разработки и подготовки стандартов. Такой уровень поддержки со

стороны ИКАО будет идти в русле инициативы "Ни одна страна не остается без внимания", особенно в тех случаях, когда помощь оказывается в области передачи знаний и внедрения эффективных процессов регулирования и оценки.

### **3. ВНЕДРЕНИЕ БОЛЕЕ ПРОГРЕССИВНОГО ПОДХОДА К ПРЕДСТАВЛЕНИЮ ИНФОРМАЦИИ О РАЗЛИЧИЯХ**

3.1 Несмотря на то, что SARPS играют важную роль в обеспечении безопасности полетов, а также регулярности и эффективности международной гражданской авиации, они не всегда отражают внутренние реалии. В случаях, когда государства не могут внедрить SARP или же SARP считается противоречащим национальным интересам и реалиям, от государств требуется (статья 38 Чикагской конвенции) известить об этом ИКАО. Практика представления информации о различиях обеспечивает легкодоступность информации для всех заинтересованных сторон и позволяет ИКАО отслеживать и анализировать различия между нормами и практикой государств-членов и SARPS.

3.2 **Эффективные сроки и процессы уведомления о различиях.** В последние годы в различные Приложения было внесено большое количество поправок. Рассматривая в совокупности этот процесс, через который проходят государства, следует отметить, что им зачастую очень трудно своевременно выполнять свои обязательства по уведомлению и публикации различий, принимая во внимание количество SARPS, разрабатываемых или изменяемых в течение короткого периода времени. По данным доклада 2015 года о механизме непрерывного мониторинга в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (МНМ УПШКБП) более 75 % государств не создали эффективную систему выявления различий между SARPS и их национальными нормами и практикой и представления информации о них в ИКАО. Кроме того, более 80 % не опубликовали информацию о существенных различиях в своих сборниках аэронавигационной информации (AIP), как того требует Приложение 15. Сложности возрастают, когда поправки предполагают изменения финансового и промышленного характера. Проблемы с представлением информации о различиях могут указывать на большие сложности, с которыми сталкиваются государства, инкорпорирующие SARPS в свою внутреннюю нормативно-правовую базу.

3.3 Проблемы, связанные с внедрением SARPS и уведомлением о различиях, не являются новыми. Однако усилия, предпринятые недавно Советом ИКАО и государствами, направленные на улучшение процесса принятия SARPS, принесли позитивные результаты.

3.4 В резолюции A37-15, принятой на 37-й Ассамблеи ИКАО, говорится непосредственно о SARPS и PANS для аэронавигации. В 2013 году на 38-й Ассамблеи ИКАО Совет ИКАО подготовил отдельную резолюцию, предусматривающую обязательство государств и ИКАО улучшить процесс представления информации о различиях между нормами или практикой государств и международными стандартами. Резолюция A38-11 была направлена на расширение сферы действия резолюции A37-15, с тем чтобы охватить все Приложения и технический инструктивный материал. Впервые этот подход был предложен в рабочем документе Совета ИКАО (A38-WP/48).

3.5 В этом рабочем документе был представлен обзор документов ИКАО, посвященных вопросу различий, в результате которого выяснилось, что государства сталкиваются с трудностями в выполнении своих обязательств по разным причинам и признавалось, что для разработки и обновления всего технического инструктивного материала ИКАО для SARPS и PANS требуются значительные ресурсы. В этом документе также отмечалось, что Секретариат

ИКАО не располагает возможностями по переводу информации о различиях на все рабочие языки ИКАО и их своевременному опубликованию.

**3.6 Представление информации о различиях с четко обозначенными целями для реализации.** Учитывая, что государства могут быть не готовы соблюдать новые SARPS немедленно, одним из решений, вписывающихся в план работы государств, может быть направление информации о различиях в ИКАО и представление четкого графика обеспечения соблюдения. Такой подход позволил бы большему количеству государств добавить приоритеты ИКАО в число своих внутренних приоритетов, в соответствии со своими ресурсами и техническими возможностями. Подобный подход к реагированию на новые SARPS в области обеспечения безопасности полетов может обеспечить повышенную предсказуемость, и, в конечном итоге, – более высокий уровень безопасности полетов в международном масштабе, так как большее количество государств будет стремиться к соблюдению минимальных стандартов ИКАО.

**3.7 Новые возможности для развивающихся государств в области внедрения новых SARPS.** Развивающиеся страны, не располагающие достаточными людскими, техническими и финансовыми ресурсами, будут продолжать испытывать проблемы с реагированием на быстрое изменение SARPS и подвергаться риску еще большего отставания вовсе не по причине отсутствия политической воли или целеустремленности. Возможность представить информацию о различиях, с тем чтобы обеспечить соблюдение в кратко- или среднесрочной перспективе (например, в течение пяти или семи лет) создает для государств дополнительные возможности обращаться за экспертной помощью для внедрения новых SARPS, учитывая при этом финансовые и ресурсные ограничения. Такой подход согласуется с целями и задачами инициативы "Ни одна страна не остается без внимания".

**3.8** Одной из задач инициативы "Ни одна страна не остается без внимания" является обеспечение одинакового доступа для всех государств к безопасной и надежной системе воздушного транспорта. Предлагаемый гибкий подход к представлению информации о различиях может позволить некоторым государствам скорректировать свои процессы долгосрочного планирования работы с учетом принятия ИКАО новых SARPS.

## 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**4.1** В конечном итоге данные предлагаемые меры, механизмы и обязательства предусматривают активизацию усилий со стороны Совета, Секретариата и государств ИКАО, направленных на своевременное и эффективное внедрение SARPS в области безопасности полетов. Заблаговременное уведомление о работе АНК и групп экспертов по разработке SARPS, продление сроков для ответа государств на новые SARPS и обязательство улучшить взаимосвязь между АНК ИКАО и ее приоритетами и внутренними планами работы государств создадут хорошую основу для повышения уровня соблюдения государствами SARPS с учетом имеющихся у них проблем ресурсного и финансового характера.

**4.2** Возможность представления уведомления о различиях и плана соблюдения новых SARPS предоставит государствам дополнительный механизм по выполнению своих международных обязательств и решению своих внутренних проблемы ресурсного характера. Такая мера могла бы быть согласована с ведущейся в настоящее время работой ИКАО по оказанию помощи государствам в реализации процессов и соблюдении сроков, связанных с представлением уведомлений о различиях. Данные предлагаемый подход согласуется с целями инициативы ИКАО "Ни одна страна не остается без внимания".