



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ – 40-Я СЕССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 13 повестки дня. Программы проверок. Механизм непрерывного мониторинга (МНМ)

ВЫПОЛНЕНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ ПО СТРУКТУРНОМУ АНАЛИЗУ МНМ УППКБП

(Представлено Австралией и Новой Зеландией в соавторстве с Сингапуром и Соединенным Королевством)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Австралия и Новая Зеландия поддерживают усилия, направленные на совершенствование и оптимизацию методов, инструментов и процессов механизма непрерывного мониторинга в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (МНМ УППКБП), с тем чтобы поощрять постоянное и эффективное участие государств-членов в УППКБП. Это касается как создания специальной консультативной группы МНМ УППКБП, так и разработки плана действий высокого уровня в поддержку развития программы на предстоящий трехлетний период.

Выполнение рекомендаций Группы экспертов по структурному анализу МНМ УППКБП (GEUSR), поддержанных 13-й Аэронавигационной конференцией (AN-Conf/13), уменьшит нагрузку на государства-члены благодаря уменьшению объемов административной работы, связанной с проверками ИКАО, координируемыми миссиями ИКАО по валидации и дистанционным валидациями. Это особенно важно для государств-членов с небольшими авиационными системами, а также для подготовки к предстоящим проверкам в целях улучшения управления безопасностью полетов и повышения эффективности системы.

Действия: Ассамблее предлагается:

- а) рекомендовать ИКАО, в соответствии с выводами AN-Conf/13, продолжать предпринимать усилия, направленные на ускорение выполнения рекомендаций GEUSR как в интересах государств-членов, так и в интересах ИКАО, отдавая приоритет рекомендациям группы А и группы В;
- б) рекомендовать, чтобы эта работа была обеспечена подробным планом реализации, охватывающим каждое основное направление работы и ключевые элементы политики, а также достаточными людскими и финансовыми ресурсами.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Безопасность полетов"
<i>Финансовые последствия</i>	Расходы ИКАО на выполнение некоторых рекомендаций будут минимальными и должны покрываться за счет ресурсов, имеющихся в бюджете Регулярной программы ИКАО на 2020–2022 гг.

<i>Справочный материал</i>	A39-WP/213 C-WP/14757 C-WP/14908, Rev 1 C-DEC 214/5 C-DEC 216/5 Дос 10115, Доклад Тринадцатой Аэронавигационной конференции, исправление № 1 и 2, и дополнение № 1
----------------------------	---

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Увеличение спроса на услуги международной авиатранспортной отрасли непосредственно связано с безопасностью полетов гражданской авиации. Механизм непрерывного мониторинга (МНМ) в рамках Универсальной программы ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) представляет собой важный инструмент, с помощью которого ИКАО оценивает и ориентирует свою помощь государствам-членам, с тем чтобы содействовать повышению их показателей в области безопасности полетов и выполнению их надзорных обязательств. Применяемые в рамках МНМ УППКБП показатели эффективной реализации (ЕИ) позволяют ИКАО напрямую оценивать стандарты какого-либо государства-члена в области безопасности полетов.

1.2 Объемы авиационной деятельности и уровень контроля за обеспечением безопасности полетов значительно различаются в 193 государствах – членах ИКАО. Некоторые государства располагают сложными авиационными системами, а их регулирующие и надзорные органы лучше обеспечены ресурсами, в то время как в других государствах объем деятельности невелик, а ресурсов меньше.

1.3 УППАБ-МНМ включает в себя подход, основанный на оценке рисков, который предусматривает использование различных ключевых параметров для определения типа, охвата, приоритетности и частоты проведения проверок и мониторинга деятельности. Надлежащее и регулярное обновление УППКБП, которая начала функционировать более двух десятилетий назад и была преобразована в МНМ в январе 2013 года, необходимо для того, чтобы эта программа сохраняла свою целенаправленность и сбалансированность и отвечала поставленным задачам, а также для уменьшения административной нагрузки на государства-члены и заинтересованные авиационные стороны в том, что касается проверок ИКАО, координируемых миссий ИКАО по валидации и дистанционным валидаций. Это особенно актуально для тех государств-членов, которые обладают небольшими авиационными системами и располагают ограниченными ресурсами.

1.4 После 39-й сессии Ассамблеи ИКАО, которая рекомендовала ИКАО рассмотреть возможность усовершенствования программы и подготовить соответствующие планы, была создана Группа экспертов по структурному анализу МНМ УППКБП (GEUSR). GEUSR, состоящая из 11 экспертов из различных государств-членов, провела независимый обзор с целью укрепления УППКБП и подготовки предложений по ее улучшению.

1.5 В феврале 2018 года GEUSR завершила подготовку 37 рекомендаций, охватывающих функциональные улучшения и изменения в МНМ УППКБП, включая пересмотр и приоритизацию вопросов протокола (ВП) и деятельности в рамках МНМ УППКБП, представление данных государствами, обучение и руководство, а также возможности усовершенствования имеющихся инструментов.

1.6 AN-Conf/13 рекомендовала ИКАО продолжать усилия, направленные на развитие МНМ УППКБП, и выполнить в приоритетном порядке рекомендации GEUSR группы А (структурный пересмотр вопросов протокола) и группы В (приоритетные вопросы протокола). AN-Conf/13 далее согласилась с тем, что соответствующая информация не должна теряться при уменьшении общего количества вопросов протокола МНМ УППКБП, что особенно актуально для тех из них, которые непосредственно не связаны с контролем за обеспечением безопасности полетов.

1.7 После этого Совет ИКАО рассмотрел и согласился с рекомендациями GEUSR, а Секретариат разработал план высокого уровня по внедрению, который должен получить поддержку Специальной консультативной группы МНМ УППКБП.

1.8 В соответствии с итогами AN-Conf/13 Ассамблее предлагается поддержать предпринимаемые ИКАО усилия по ускорению выполнения рекомендаций GEUSR, начиная с рекомендаций групп А и В, которые позволят незамедлительно снизить нагрузку на государства-члены.

2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 **Необходимость сбалансированного подхода, отвечающего поставленным задачам**

2.1.1 МНМ УППКБП в его нынешнем виде создает значительную административную нагрузку для государств-членов, причем даже для тех из них, кто располагает передовыми авиационными системами. Он требует постоянного сбора данных и подготовку соответствующих ответов на более чем 940 вопросов протокола (которые являются основным инструментом оценки уровня EI в государстве-члене), которые должны загружаться в онлайн-систему ИКАО. Одной из проблем, выявленных GEUSR, является количество вопросов протокола, некоторые из которых повторяются или не позволяют правильно измерить возможности государств-членов по осуществлению контроля за обеспечением безопасности полетов.

2.1.2 Процесс МНМ УППКБП применяется ко всем государствам-членам одинаково. Такое отсутствие гибкости зачастую делает этот процесс не в полной мере актуальным для какого-либо государства-члена, и, в частности, это ставит в невыгодное положение небольшие государства-члены.

2.1.3 Как показывает наш опыт взаимодействия с островными государствами Тихого океана, существует риск того, что процесс МНМ УППКБП будет становиться все более неэффективным. Показатели EI в Тихоокеанском регионе варьируются от 5,63 до 63,95 %, и только у двух государств показатель EI превышает 50 %, что ниже среднего мирового показателя ИКАО в 68,12 %.

2.1.4 К основным проблемам тихоокеанских островных государств относятся:

- a) неразвитость Интернета и его инфраструктуры;
- b) ограниченность персонала и ресурсов (включая технических экспертов для выполнения обязанностей по государственному надзору);
- c) сложность стандартов и нормативной базы ИКАО.

2.1.5 Объем работы, которую требуется выполнить тихоокеанским островным государствам в рамках процесса МНМ УППКБП, не пропорционален малым размерам и масштабу их авиационной отрасли. Это подвергает риску их возможности по улучшению своих показателей ЕИ и эффективному участию в международной авиационной системе.

2.1.6 Мы оказали поддержку тихоокеанским островным государствам в проведении значительного объема работы, направленной на улучшение их показателей ЕИ. Однако это не представляется оптимальным использованием их ограниченных ресурсов, и более пропорциональный подход позволит им тратить больше времени на повышение уровня безопасности полетов и авиационной безопасности.

2.1.7 Взаимодействие ИКАО с государствами должно учитывать сложность авиационной системы отдельного государства-члена. Пропорциональный подход обеспечил бы гибкость и возможность устанавливать требования, в рамках проводимых проверок, для каждого государства-члена с учетом сложности его авиационной системы.

2.1.8 Подход, основанный на оценке рисков, позволит проводить более частые и целенаправленные оценки государств-членов. Переориентирование деятельности на области повышенного риска необходимо для оптимального использования ограниченных ресурсов ИКАО. Следует поощрять государства к тому, чтобы они сосредоточили свои усилия на приоритетных областях, при этом уменьшив требования к ним по обеспечению соблюдения в областях, которые имеют не столь важное значение.

2.2 **Необходимость обновлять показатели ЕИ**

2.2.1 Показатели ЕИ призваны отражать уровень контроля за обеспечением безопасности полетов в государствах-членах, но существует риск их устаревания. Государства ведут постоянную работу и вносят корректировки, с тем чтобы обеспечить соответствие изменяющимся пороговым значениям, и должны запрашивать подтверждение со стороны ИКАО для сохранения актуальности своих показателей ЕИ. Информация, получаемая в рамках процесса МНМ УППКБП, должна быть актуальной и релевантной, с тем чтобы ее можно было эффективно использовать. В противном случае актуальность процессов и процедур ИКАО может начать снижаться.

2.2.2 Новая Зеландия, располагающая довольно развитой авиационной системой, сталкивается с проблемами, связанными с объемами работы в рамках МНМ УППКБП. В последний раз полная проверка Новой Зеландии проводилась в 2006 году в рамках комплексной проверки системы, а проверка в рамках МНМ УППКБП была запланирована на 2016 год. Из-за сильного землетрясения эта проверка была проведена только в отношении одного аспекта. Тем временем, показатель ЕИ Новой Зеландии продолжает падать по отношению к странам, с которыми он связан, что создает неточную картину соблюдения требований. Это создает репутационные риски для Новой Зеландии, а также для других государств, сталкивающихся с аналогичной ситуацией.

2.2.3 Общее снижение нагрузки, связанной с процессом МНМ УППКБП, в совокупности с пропорциональным и основанным на оценке рисков подходом, принесет значительную пользу.

2.3 **Ускорение выполнения рекомендаций GEUSR**

2.3.1 Рекомендации группы А охватывают улучшения в ВП, с тем чтобы обеспечить их целенаправленный, сбалансированный и всесторонний характер.

2.3.2 Безусловно, важно обеспечить, чтобы ВП были достаточно всеобъемлющими и охватывали целый ряд областей, но при этом варьирование общим количеством ВП уменьшило бы постоянно растущий спрос и нагрузку как для государств-членов (отвечающих на ВП), так и для ИКАО (оценивающей ответы государств-членов).

2.3.3 Несмотря на то что все ВП имеют одинаковый вес для расчета показателей EI государства-члена, они в разной степени влияют на эксплуатационные риски для безопасности полетов. В рекомендациях группы В определены конкретные ВП, позволяющие государствам-членам сконцентрироваться на критически важных аспектах контроля за обеспечением безопасности полетов, которые могут указывать на повышенный риск возникновения вопросов, вызывающих значительную обеспокоенность в области безопасности полетов.

2.3.4 Получение ответов на ВП во всех планах корректирующих действий весьма важно для ИКАО, чтобы она могла всесторонне оценить эффективность внедрения системы контроля за обеспечением безопасности полетов в государствах-членах, однако это требует значительных усилий. Отдавая приоритет критически важным ВП, государства-члены могли бы лучше распределять ресурсы среди областей, имеющих критически важное значение для безопасности полетов.

2.3.5 Пересмотр ВП с целью уменьшения их количества и конкретизации позволил бы уменьшить административную нагрузку на государства-члены, которые должны координировать и отслеживать ответы на вопросы, которые имеют меньший приоритет для безопасности полетов, но на которые, тем не менее, необходимо давать ответы. Это также позволило бы государствам-членам сосредоточить свои усилия на обеспечении более эффективного реагирования на целевые приоритетные ВП, которые имеют прямое отношение к оценке способности государства-члена осуществлять контроль за обеспечением безопасности полетов. Кроме того, государства-члены могли бы переориентировать свои усилия на эффективное улучшение своих систем безопасности полетов и увеличить уровень общего участия в МНМ УППКБП, таким образом способствуя повышению уровня безопасности полетов на глобальном и региональном уровнях.

2.3.6 У заявленной ИКАО цели, заключающейся в том, чтобы постепенно оптимизировать количество ВП, есть и другие преимущества. В Секретариате ИКАО уменьшится объем административной работы, связанной с постоянным рассмотрением ВП и их анализом и подготовкой отчетности, так же как уменьшится и объем работы по проверке согласованности ответов на разные ВП. Также уменьшится время, необходимое на подготовку, проведение и осуществление проверок ИКАО и координируемых миссий ИКАО по валидации, ввиду уменьшения количества ВП. Ресурсы, сэкономленные за счет повышения эффективности, можно было бы направить на оказание поддержки государствам-членам для обеспечения их более эффективного взаимодействия с МНМ УППКБП, включая подготовку учебных или инструктивных материалов, которые помогают государствам-членам реагировать на любые изменения в ВП.

3. **ВЫВОДЫ**

3.1 Ускорение этой работы путем приоритетного выполнения рекомендаций группы А и группы В GEUSR проложит дорогу к реализации преимуществ, которые можно получить благодаря улучшению МНМ УППКБП. Прежде всего это касается государств-членов, в которых будут проходить или запланированы проверочные мероприятия.

3.2 Австралия приветствует усилия Секретариата ИКАО по созданию специальной консультативной группы МНМ УППКБП и разработке плана действий высокого уровня в поддержку развития программы в предстоящем трехлетнем периоде.

3.3 Потребуется подробный план реализации, охватывающий каждое основное направление работы и ключевые элементы политики, а также наличие достаточных финансовых и людских ресурсов, с тем чтобы полностью выполнить рекомендации AN-Conf/13. При этом расходы ИКАО на выполнение некоторых рекомендаций GEUSR будут минимальными.

— КОНЕЦ —