

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 41-Я СЕССИЯ****ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ****Пункт 23 повестки дня. Инновации в сфере авиации****ОПТИМИЗАЦИЯ РАЗРАБОТКИ СТАНДАРТОВ ИКАО И СВЯЗАННЫХ С НИМИ ПРОЦЕДУР В ЦЕЛЯХ ЭФФЕКТИВНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

(Представлено Соединенными Штатами Америки и при поддержке Таиланда)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В соответствии со статьей 37 *Конвенции о международной гражданской авиации* (Doc 7300) ИКАО уполномочена принимать и изменять Стандарты и Рекомендуемую практику (SARPS) в целях достижения максимально возможного единообразия в области авиации во всем мире. Разработка новых или измененных Стандартов ИКАО включает конкретную дату начала применения, которая после опубликования требует дополнительной корректировки, если дата нуждается в изменении. В отсутствие всеобъемлющей вспомогательной основы в процессе разработки этот подход приводит к необходимости обсуждения и отсрочки дат начала применения или использования других специальных подходов на индивидуальной основе. Возрастающая сложность и связность авиационных систем и процедур свидетельствует о необходимости пересмотра действующего метода определения дат начала применения и рассмотрения дополнительных улучшений других аспектов процесса разработки Стандартов. В настоящем документе предлагаются факторы, подлежащие рассмотрению при определении типов Стандартов, которых они могут коснуться, и решения по оптимизации положений ИКАО для их глобального внедрения.

Действия: Ассамблее предлагается:

а) признать необходимость оптимизации процесса разработки некоторых Стандартов ИКАО, как описывается в настоящем документе, уделяя особое внимание задаче эффективного внедрения;

б) принять предлагаемый пересмотренный вариант резолюции А39-22 Ассамблеи "*Разработка и внедрение Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) и Правил аэронавигационного обслуживания (PANS) и уведомление о различиях*", в которой Совету ИКАО, помимо прочего, поручается:

1) провести оценку основных причин глобальных проблем, связанных с соблюдением установленных дат начала применения некоторых Стандартов;

2) установить и определить Стандарты, которых, вероятно, могут коснуться эти изменения;

3) выявить и применить улучшения процесса, применимые к разработке соответствующих положений;

4) оценить эффективность процедурных изменений.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Безопасность полетов"
<i>Финансовые последствия</i>	Настоящий рабочий документ не имеет существенных финансовых последствий.

<i>Справочный материал</i>	AN-WP/8848, <i>Оценка последствий</i> AN-Conf/13-WP/297, <i>Эволюция процессов подготовки и внедрения SARPS</i> A39-WP/514, <i>Доклад Технической комиссии по пункту 35 повестки дня</i> A39-WP/37, <i>Содействие внедрению посредством применения оценки последствий и перечней задач по внедрению в процессе разработки стандартов</i> A39-WP/86, <i>Совершенствование внедрения положений, касающихся международной авиации</i> A39-WP/205, <i>Внедрение SARPS ИКАО</i> Дос 10150, <i>Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2019 года)</i> Дос 7300, <i>Конвенция о международной гражданской авиации</i>
----------------------------	--

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Пассажиры, руководители отрасли и государственные деятели ожидают, что ИКАО быстро начнет устранять выявленные или потенциальные факторы риска для безопасности полетов, а также учитывать интересы новых пользователей, бизнес-модели и все более сложные авиационные технологии. Однако внедрение некоторых новых Стандартов, разработанных для того, чтобы иметь дело с этими факторами, также является сложной задачей, и ИКАО, государствам и заинтересованным сторонам необходимо и далее развивать взаимодействие и процессы для обеспечения осуществимости и подотчетности такой деятельности. Сроки реализации, устанавливаемые при разработке Стандартов, должны быть достижимыми, в противном случае они могут свести на нет ценность Стандартов.

1.2 После тридцать девятой сессии Ассамблеи в 2016 году государства, международные организации и ИКАО рекомендовали различные подходы к повышению качества процессов разработки и пересмотра Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) и Правил аэронавигационного обслуживания (PANS). Вместе с тем трудности, связанные с глобальным внедрением ряда положений, которые становятся применимыми в течение этого периода, указывают на необходимость внесения дополнительных коррективов с уделением более пристального внимания ограниченной группе Стандартов и связанных с ними PANS, где это уместно, и охвату процедурных элементов, помимо рассмотрения лишь вопроса о методе определения дат начала их применения.

2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 SARPS предназначены для повышения глобального уровня безопасности полетов и эффективности в рамках согласованного и стандартизированного подхода. В последние годы имели место случаи, когда усилия государств и заинтересованных сторон по внедрению новых и измененных стандартов ИКАО сдерживались установленными датами начала применения, которые с самого начала не были достижимыми в глобальном масштабе. Пандемия COVID-19 привела к возникновению или обострению дополнительных проблем, влияющих на цепочки производственных поставок, и задержкам в поддержке процесса разработки систем, что еще больше подчеркивает сложность установления реалистичных дат начала применения Стандартов и связанных с ними PANS.

2.2 В качестве некоторых соответствующих примеров можно привести текущий опыт внедрения системы автономного слежения за стихийными бедствиями (ADT) Глобальной авиационной системы оповещения о бедствии и обеспечения безопасности полетов; положения о 25-часовой длительности записи бортового речевого самописца; выдачу персоналу электронных свидетельств; а также связь и наблюдение, основанные на характеристиках. В этих и других аналогичных сценариях необходимо учитывать разработку производственных решений (например, новое, модифицированное, реконструируемое оборудование); опубликование требований и инструктивных указаний регулирующими органами и разработка правоприменительной основы; создание инфраструктуры в поддержку новых задач; и осуществление новых процедур ответственными поставщиками обслуживания. Взаимозависимость этапов, необходимых для полной реализации этих типов решений, и зависимость от предусматриваемого масштаба, усложняют работу.

2.3 Для разработки процесса подготовки Стандартов в целях прогнозирования и решения этих проблем на фоне все более сложной, глобализированной и взаимозависимой авиационной системы необходимо:

2.3.1 *Оценить основные причины новых задач по соблюдению предписанных дат начала применения, например, путем проведения одного или нескольких тематических исследований.* Подробный анализ выходит за рамки настоящего документа, но приводимые ниже соображения могут иметь значение:

2.4 Успешное внедрение государствами-членами и заинтересованными сторонами новых Стандартов ИКАО зависит от согласования масштаба, сроков и ресурсов. ИКАО, комитеты и группы экспертов, находящиеся под надзором Аэронавигационной комиссии и Совета, могут определить соответствующие минимальные пороговые значения для предлагаемых новых Стандартов и их предусматриваемых результатов, однако одна из причин трудностей с внедрением может заключаться в неточной оценке их последствий и сложности выполнения для государства, отрасли и других заинтересованных сторон. Без этой важной информации ИКАО может предлагать положения, которые не могут быть легко реализованы в установленные сроки. Это особенно характерно для Стандартов ИКАО, касающихся требований в отношении оборудования для удовлетворения эксплуатационных потребностей.

2.4.1 Даты начала применения могут определяться предполагаемым уровнем риска для безопасности полетов и/или эффективности авиационной системы. Даты начала применения обеспечивают ответственность авиационного сообщества за рассмотрение поднятых вопросов и отражают степень срочности их решения; однако сроки должны быть реалистичными и достижимыми, чтобы нести ответственность за их соблюдение.

2.4.2 Вся деятельность участников процесса внедрения положений ИКАО, включая ИКАО, государства-члены и отрасль, сдерживается ограниченными ресурсами, приоритеты применения которых должны быть установлены. Специфика воздействия ресурсов, связанного с принятием новых Стандартов, и эффективность использования ресурсов, достигаемая за счет применения согласованных международных подходов, неодинаковы для всех государств-членов или их регулируемых органов. Понимание экономических последствий новых Стандартов имеет решающее значение для их успешной разработки и внедрения.

2.5 *Выявить и определить положения, которых коснутся изменения.* Было бы полезно определить на ранних этапах процесса разработки общие элементы в поддержку выявления тех Стандартов, осуществление которых может оказаться особенно сложным. В их число могут входить, например, Стандарты:

- a) затрагивающие несколько Приложений/Групп экспертов или экспертных групп в процессе разработки положений и инструктивных материалов, таких как положения одного Приложения, которые требуют последующих поправок к другим Приложениям и/или изменений к PANS (следовательно, зачастую также и к дополнительным региональным правилам);
- b) требующие изменения оборудования или НОВОГО оборудования (т. е. оно должно быть разработано для конкретной цели) для внедрения;
- c) требующие совершенно новых стимулирующих решений для реализации концепции, т. е. необходимо создать возможность или инструмент для поддержки глобального внедрения (например, хранилище данных о местоположении терпящего бедствие воздушного судна);
- d) требующие участия нетрадиционных заинтересованных сторон для реализации предусмотренной концепции, которая не может регулироваться авиационными полномочными органами;
- e) экономические последствия которых, по оценкам, достигают или превышают определенный порог (который необходимо будет установить).

2.6 *Определить и применить технологические усовершенствования, применимые к разработке соответствующих положений.* Существует множество возможных решений, которые ИКАО могла бы дополнительно изучить и включить в процесс разработки стандартов. Среди них можно назвать следующие:

2.6.1 Повысить эффективность оценки последствий путем создания стандартной рамочной основы для выявления и картирования взаимозависимостей в процессе внедрения с привлечением государств и заинтересованных сторон. Эффективное картирование взаимозависимостей позволяет выявлять факторы риска внедрения, а также предоставляет технические решения задолго до даты начала применения. Письма государствам ИКАО, сообщающие о предлагаемых поправках в целях проведения консультаций, могли бы стать средством структурированного привлечения к сотрудничеству.

2.6.2 ИКАО может рассмотреть возможность применения итеративного подхода путем опубликования первоначальных решений, используя Рекомендуемую практику (RP) в тех случаях, когда предлагаемые новые или обновленные стандарты требуют дополнительного времени на разработку и изучение. Затем эти RP могут быть изменены прежде, чем станут стандартами. Кроме того, использование многочисленных Стандартов ограниченного масштаба с датами начала поэтапного внедрения вместо единого более широкого Стандарта может помочь сосредоточить внимание на приоритетных элементах, необходимых для достижения намеченных результатов.

2.6.3 Улучшить инструктивные указания по внедрению путем замены стандартизированного контрольного перечня, распространяемого вместе с письмами государствам, уведомляющими о принятии поправок, более подробными перечнями, конкретно касающимися новых положений и описывающих действия, которые заинтересованным сторонам необходимо будет предпринять. Это обеспечит наличие документации по поддержке внедрения (например, руководств) на момент принятия поправки.

2.7 Вышеупомянутые концепции могут быть интегрированы в работу Групп экспертов, комитетов и экспертных групп, разрабатывающих новые SARPS, PANS и инструктивный материал, а эти органы и Секретариат ИКАО можно использовать в роли структур, поддерживающих процесс разработки SARPS.

2.8 Наконец, важно оценить эффективность процедурных изменений, с тем чтобы определить, приносят ли они желаемые результаты, и, если нет, внести коррективы.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

3.1 Соединенные Штаты Америки признают успехи мирового авиационного сообщества в работе в рамках ИКАО по повышению глобальной безопасности полетов и эффективности; однако процессы, которые мы коллективно используем, должны отражать реальности сложной и меняющейся авиационной экосистемы, настоящей и будущей. Есть возможность оптимизировать процесс разработки стандартов ИКАО, чтобы соответствовать реалиям сегодняшнего дня и нашим ожиданиям на будущее. Эта работа имеет важное значение для сохранения эффективности ИКАО как форума для достижения максимально возможной степени единообразия и эксплуатационной совместимости мировой гражданской авиации, и в частности, говоря об этих Стандартах, призывающего все сектора объединить усилия для выполнения новых эксплуатационных условий.

Добавление

A41-xx. Разработка и внедрение Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) и Правил аэронавигационного обслуживания (PANS) и уведомление о различиях

Ассамблея,

принимая во внимание, что в соответствии со статьей 37 Конвенции о международной гражданской авиации каждое государство-член обязано сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил и практики по всем вопросам, в которых такое единообразие будет способствовать аэронавигации и совершенствовать ее,

принимая во внимание, что в статье 37 Конвенции содержится требование о том, чтобы Организация принимала и изменяла международные Стандарты, Рекомендуемую практику и правила, и указываются цель этих действий и охватываемые темы, и что в статьях 38, 54, 57 и 90 содержатся соответствующие дополнительные положения,

принимая во внимание, что в соответствии со статьей 38 Конвенции любое государство-член, которое считает практически затруднительным придерживаться во всех отношениях каких-либо международных стандартов или процедур или которое считает необходимым принять отличающиеся от них правила и практику, обязано немедленно уведомить об этом ИКАО,

принимая во внимание, что Ассамблея считает целесообразным выработать определенные принципы, которыми следует руководствоваться при осуществлении этих положений Конвенции,

признавая, что эффективное выполнение SARPS и PANS способствует безопасному, надежному и устойчивому развитию международной гражданской авиации,

признавая, что своевременное обеспечение доступности информации о различиях всем заинтересованным сторонам имеет важное значение для безопасности, регулярности и эффективности международной гражданской авиации,

отмечая, что многие государства-члены испытывают трудности с выполнением своих обязательств по статьям 37 и 38 Конвенции и реализацией часто вносимых поправок в Приложения,

признавая, что актуальный инструктивный материал ИКАО по техническим вопросам оказывает ценную помощь государствам-членам в эффективном внедрении SARPS, PANS и региональных планов,

признавая, что для разработки и обновления всего технического инструктивного материала ИКАО к SARPS и PANS требуются значительные ресурсы,

отмечая увеличение числа различий, о которых уведомляется ИКАО,

признавая, что существует настоятельная необходимость в изыскании и использовании всех имеющихся средств для поощрения и поддержки государств-членов в деле преодоления трудностей с внедрением SARPS и PANS,

признавая, что в глобальном масштабе внедрение стандартов проходит более активно в силу процесса развития, в рамках которого учитываются позиции всех государств и соответствующих заинтересованных сторон отрасли,

признавая, что некоторые Стандарты, включая, в частности, определение новых эксплуатационных условий, которые должны поддерживаться новым или модифицированным оборудованием, требуют в ходе их разработки всеобъемлющего, комплексного планирования оценки и осуществления в целях глобального внедрения,

1. *призывает* государства-члены вновь подтвердить свою приверженность соблюдению обязательств по статьям 37 и 38 Конвенции;

2. *постановляет*, что в SARPS и PANS по мере необходимости вносятся поправки, с тем чтобы отразить изменения в требованиях и методах и тем самым, помимо прочего, обеспечить надежную основу для глобального и регионального планирования и внедрения;

3. *соглашается с тем*, что с учетом предшествующего пункта необходимо обеспечить высокую степень постоянства SARPS, с тем чтобы государства-члены имели возможность обеспечить постоянство своих национальных правил. Исходя из этого, вносятся только те изменения, которые имеют значение для безопасности, регулярности и эффективности, а также только те редакционные поправки, которые имеют существенное значение;

4. *вновь заявляет*, что тексты SARPS и PANS излагаются простым, понятным и точным языком. SARPS включают общие, устоявшиеся и неизменные положения, определяющие требования к функциям и характеристикам, которые предусматривают требуемые уровни безопасности, регулярности и эффективности. Вспомогательные технические спецификации, разрабатываемые ИКАО, следует своевременно переводить на все рабочие языки ИКАО и по возможности включать в отдельные документы;

5. *порукает* Совету при разработке SARPS, PANS и технического инструктивного материала ИКАО в максимально возможной степени и при условии адекватной проверки и валидации использовать результаты работы других признанных организаций – разработчиков стандартов. Документация ИКАО должна содержать ссылки на материал, подготовленный такими другими организациями – разработчиками стандартов, если он рассматривается Советом как соответствующий требованиям ИКАО;

6. *постановляет*, что в пределах соответствия требованиям безопасности, регулярности и эффективности SARPS, регламентирующие предоставление средств и обслуживания, отражают надлежащее соотношение между эксплуатационными требованиями к таким средствам и обслуживанию и экономическими последствиями их предоставления;

7. *порукает* Совету, чтобы он, прежде чем принимать решение по предложениям относительно изменения SARPS и PANS, проводил консультации с государствами-членами, за исключением случаев, когда Совет сочтет необходимым принять срочные меры. Кроме того, при условии проведения надлежащей проверки и валидации технические требования могут быть приняты Советом без проведения консультаций с государствами-членами. Однако такой материал предоставляется государствам-членам по запросу;

8. *постановляет*, что даты начала применения поправок к SARPS и PANS устанавливаются с таким расчетом, чтобы у государств-членов оставалось достаточно времени для их внедрения;

9. *соглашается с тем*, что Приложения или документы PANS не меняются чаще одного раза в календарный год;

10. *напоминает* государствам-членам о требовании Приложения 15 о том, чтобы они публиковали в своих сборниках аэронавигационной информации (AIP) любые существенные различия с SARPS и PANS и включали текст на английском языке в те части, которые изложены открытым текстом;

11. *рекомендует* государствам-членам использовать электронную систему представления информации о различиях (EFOD) для уведомления ИКАО о своих различиях;

12. *порукает* Генеральному секретарю продолжать совершенствовать систему EFOD и оказывать содействие государствам-членам в переходе от документооборота в бумажной форме к использованию системы EFOD;

13. *порукает* Совету контролировать и анализировать различия между правилами и практикой государств-членов и положениями SARPS и PANS в целях содействия устранению тех различий, которые имеют важное значение для безопасности, регулярности и эффективности международной аэронавигации и принятия надлежащих действий;

14. *порукает* Совету изучить возможность обеспечить более легкий доступ всем заинтересованным сторонам к информации о различиях и оценить надлежащий механизм и форму предоставления этой информации;

15. *постановляет* поощрять и поддерживать государства-члены всеми имеющимися средствами в деле внедрения SARPS и PANS и в возможно короткие сроки предоставлять им дополнительные рекомендации, касающиеся уведомления о различиях и их публикации;

16. *призывает* все государства-члены, имеющие возможность сделать это, осуществлять с запрашивающими государствами техническое сотрудничество в форме предоставления финансовых и технических ресурсов с целью обеспечить государствам условия для выполнения ими своих обязательств по статьям 37 и 38 Конвенции;

17. *порукает* ИКАО установить приоритеты для постоянного обновления содержания существующего технического инструктивного материала ИКАО и разработки дополнительного инструктивного материала, что принесет государствам-членам максимальную пользу при планировании и внедрении SARPS и PANS;

18. *постановляет*, что соответствующие правила настоящей резолюции являются рекомендациями по упрощению и обеспечению процесса внедрения настоящей резолюции;

19. *настоятельно призывает* государства-члены пересмотреть свои процедуры разработки SARPS и привлечь к участию более широкий круг заинтересованных сторон авиационной отрасли;

20. *порукает* Совету ИКАО оптимизировать процесс разработки SARPS путем оценки первопричин глобальных проблем, связанных с соблюдением установленных дат начала применения определенных Стандартов; выявить и определить Стандарты, которые могут быть затронуты этими проблемами; выявить и применить изменения по улучшению процесса, применимые к разработке затрагиваемых положений; и оценить эффективность процедурных изменений;

21. *просит* ИКАО рассмотреть вопрос разработки для государств-членов стратегии перехода и информационного взаимодействия на этапах планирования и внедрения, которые в свою очередь должны содействовать проведению информационно-разъяснительной работы с заинтересованными сторонами;

22. *порукает* ИКАО усилить роль своих региональных бюро в деле упрощения и мониторинга процесса рассмотрения поправок к SARPS;

23. *призывает* государства-члены отвечать на письма государствам ИКАО, касающиеся предлагаемых поправок к Приложениям и PANS;

24. *заявляет*, что настоящая резолюция заменяет резолюцию ~~A38-11~~ A39-22.

Правила, связанные с вышеизложенными положениями

1. Совету следует обеспечить, чтобы положения SARPS и PANS находились в полном соответствии друг с другом. Кроме того, Совету следует стремиться к совершенствованию процесса обработки, формы представления и повышению степени полезности документов ИКАО, содержащих SARPS, PANS и других связанных с ними положений, особенно в отношении сложных систем и видов их применения. В этих целях Совету следует способствовать разработке и поддержанию актуальности широких общесистемных, функциональных и эксплуатационных требований. Совету следует и впредь изыскивать наиболее оптимальные средства разработки, перевода, обработки и распространения технических требований.

2. Государствам-членам следует представлять полные и подробные замечания по предложениям об изменении SARPS и PANS или, по крайней мере, выражать свое согласие или несогласие по их существу. Для этого им следует предоставлять не менее 3 месяцев. Кроме того, государства-члены должны уведомляться по крайней мере за 30 дней о предполагаемом утверждении или принятии подробного материала, по которому с ними не проводились консультации.

3. Государствам-членам следует предоставлять полных 3 месяца для уведомления о несогласии с принятыми поправками к SARPS; при установлении срока представления уведомления о несогласии Совету следует учитывать время, требующееся для пересылки принятых поправок и получения уведомлений от государств.

4. Совету следует обеспечивать, чтобы, по мере возможности, промежутки между следующими одна за другой общими датами начала применения поправок к Приложениям и PANS составлял по крайней мере 6 месяцев.

5. Совету перед принятием и утверждением поправок к SARPS и PANS следует учитывать возможность внедрения SARPS и PANS к предполагаемым срокам начала их применения. Это предусматривает использование стандартизированных подходов к выявлению последствий и факторов риска, касающихся внедрения, на протяжении всего процесса разработки SARPS и PANS.

6. Совету следует, принимая во внимание определения терминов "Стандарт" и "Рекомендуемая практика", обеспечить, чтобы новые положения Приложений, единообразное применение которых признано необходимым, принимались в качестве Стандартов, а новые положения, единообразное применение которых признано желательным, принимались в качестве "Рекомендуемой практики".

7. Совету следует настоятельно рекомендовать государствам-членам уведомлять Организацию о любых различиях, существующих между их национальными правилами и практикой и положениями SARPS, а также о дате или сроках, когда они обеспечат выполнение SARPS. Если государство-член не может выполнять какие-либо положения SARPS, ему следует информировать ИКАО о причинах несоблюдения, а также о любых применимых национальных положениях и практике, отличающихся по характеру или в принципе.

8. Получаемые различия с SARPS следует незамедлительно предоставлять государствам-членам.

9. При поощрении и поддержке государств-членов в деле внедрения SARPS и PANS Совету следует использовать все имеющиеся средства ИКАО и укреплять партнерские отношения с организациями, которые предоставляют ресурсы и помощь для развития международной гражданской авиации.

10. Государствам-членам следует предусмотреть внутренние процессы и процедуры, применяемые ими для реализации положений SARPS и PANS.

11. ИКАО следует обновлять и разрабатывать технический инструктивный материал в соответствии с установленными приоритетами по всем техническим областям.

— КОНЕЦ —