



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 40-Я СЕССИЯ

ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 30 повестки дня. Прочие вопросы, подлежащие рассмотрению Технической комиссией

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
КОМПЛЕКСНОГО ТРАНСГРАНИЧНОГО НАДЗОРА**

(Представлено Финляндией от имени государств – членов Европейского союза¹, других государств – членов Европейской конференции гражданской авиации² и ЕВРОКОНТРОЛем)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В данном рабочем документе приводится описание проблем, с которыми сталкиваются государства при проведении эффективного трансграничного надзора за организациями, которые осуществляют свою деятельность более чем в одном государстве. В нем содержится тезис о том, что посредством "трансграничного надзора" государства могут лучше и эффективнее реагировать на новые эксплуатационные концепции и технологические разработки, и предлагается метод выработки общего понимания трансграничного надзора в рамках "общесистемного подхода".

Действия: Ассамблее предлагается:

- a) принять к сведению, что внедрение новых разработок и новых бизнес-моделей в авиации приводит к росту трансграничных полетов, создающему проблемы для государств при осуществлении надзора за такими полетами;
- b) настоятельно рекомендовать государствам развивать сотрудничество для обеспечения эффективного надзора за трансграничными полетами;
- c) признать роль государства эксплуатанта при осуществлении такого надзора;
- d) поручить ИКАО разработать соответствующие рамки для кооперативного надзора, как предлагается в п. 2.6;
- e) признать, что внедрение надзора, основанного на оценке риска, и комплексного управления риском являются факторами, способствующими обеспечению эффективного управления риском для безопасности полетов;
- f) принять изложенную в добавлении резолюцию о кооперативном надзоре.

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, Грузия, Исландия, Монако, Норвегия, Республика Молдова, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия, Турция, Украина, Черногория и Швейцария.

| | |
|-------------------------------|--|
| <i>Стратегические цели</i> | Настоящий рабочий документ связан со стратегическими целями "Безопасность полетов" и "Экономическое развитие воздушного транспорта" |
| <i>Финансовые последствия</i> | Деятельность, описанная в прилагаемом документе Ассамблеи, будет осуществляться при наличии ресурсов в бюджете Регулярной программы на 2020–2022 гг. и/или за счет внебюджетных взносов |
| <i>Справочный материал</i> | Приложение 19 " <i>Управление безопасностью полетов</i> " Документ ИКАО Дос 9859 " <i>Руководство по управлению безопасностью полетов</i> " (РУБП) Резолюция А36-6, отменяющая резолюцию Ассамблеи А35-7 <i>Доклад Тринадцатой Аэронавигационной конференции (AN-Conf/13)</i> , Дос 10115 AN-Conf-13-WP/46 по проблемам, возникающим в области безопасности полетов |

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Надзор за безопасностью полетов обеспечивает безопасные эксплуатационные условия и позволяет государству выполнять свои международные обязательства и функции в соответствии с Чикагской конвенцией. Он обеспечивает выявление и устранение рисков независимо от того, где они возникают, будь то в результате операций в другом государстве или операций в другой авиационной сфере.

1.2 Трансграничные полеты создали новые проблемы для государств в области проведения надзора за организациями, осуществляющими такие операции. Примером трансграничных операций являются организации по учебной подготовке со спутниковыми операциями в других государствах, так называемые групповые операции, когда авиаэксплуатанты с сертификатами авиаэксплуатантов (СЭ) в различных государствах принадлежат единой материнской компании или холдингу, или эксплуатанты аэродромов, осуществляющие свою деятельность в различных государствах и принадлежащие единой материнской компании или холдингу, или поставщики трансграничного аэронавигационного обслуживания (ПАНО).

1.3 Укрепление сотрудничества между государствами окажет поддержку эффективному и основанному на оценке риска надзору за такими организациями комплексным образом.

1.4 Некоторые государства уже нашли решение для концепции кооперативного надзора в ответ на новые трансграничные бизнес-модели. Например, в документе AN-Conf-WP/133, представленном на Тринадцатой Аэронавигационной конференции в 2018 году, были описаны проблемы, стоящие перед государствами при осуществлении контроля за обменом воздушными судами между авиакомпаниями в связи с образованием крупных холдинговых компаний, альянсов и совместных предприятий, в результате чего появилась рекомендация 7.3/1 – *Стратегии ИКАО в области реализации, г)*³.

1.5 Роль государства эксплуатанта (SoO) имеет важное значение как фактор, способствующий осуществлению надзора на основе оценки риска, и как средство обеспечения эффективного использования поднадзорных ресурсов. Поэтому в настоящем документе также предлагается пересмотреть Стандарты и Рекомендуемую практику (SARPS) ИКАО, относящиеся к

³ "Поручить соответствующей группе экспертов дополнительно проанализировать и изучить процесс, который бы оказал содействие краткосрочному (последовательному) взаимному обмену воздушными судами."

роли SoO и государства регистрации (SoR), для устранения выявленных препятствий на пути кооперативного надзора.

2. КООПЕРАТИВНЫЙ НАДЗОР

2.1 Концепция кооперативного надзора касается государств, сотрудничающих друг с другом для обеспечения надзора на основе выявленных факторов риска, приоритетов в области безопасности полетов и предыдущей надзорной деятельности организаций, осуществляющих трансграничные операции. В рамках сценария кооперативного надзора государство, отвечающее за осуществление контроля за организацией, может согласиться на выполнение надзорных задач государством, где проводится эта деятельность, либо заключить соглашение с другим государством или региональной организацией по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO), например, для обеспечения систематического обмена информацией или совместного использования ресурсов. Применительно к трансграничной деятельности понятие кооперативного надзора непосредственно связано с концепцией комплексного надзора.

2.2 Комплексный надзор означает, что государство включает в свою надзорную программу любую деятельность организаций, которые оно сертифицирует, или организаций, сертифицированных другими государствами, но только ту деятельность, которая осуществляется в пределах его территории, когда это взаимно согласовано.

2.3 Обязанности SoR предписаны Чикагской конвенцией. SoO отвечает, например, за выдачу СЭ в соответствии с Приложением 6 "Эксплуатация воздушных судов" или других сертификатов. Регламентирующие рамки SoO могут обеспечить возможность сосредоточить надзор над той областью, "где находятся факторы риска", т. е. в эксплуатационной среде. RSOO также может способствовать налаживанию между государствами кооперативного надзора для обеспечения надзора, основанного на анализе риска, и более эффективного надзора. Во всех сценариях необходимо, чтобы кооперативный надзор основывался на четких линиях ответственности и подотчетности.

2.4 Спутниковое обслуживание в области связи, навигации и наблюдения (CNS)⁴, предоставляемое системой спутниковой связи (SatCOM), глобальной навигационной спутниковой системой (GNSS) и спутниковыми системами радиовещательного автоматического зависимо наблюдения (ADS-B), обеспечивается на региональном и глобальном уровне. Применение модели кооперативного или комплексного надзора к спутниковому обслуживанию CNS также является весьма целесообразным.

2.5 Положения статьи 83bis Чикагской конвенции, предусматривающие передачу определенных задач от государства регистрации (SoR) государству эксплуатанта (SoO), могут не в полной мере удовлетворить потребности в кооперативном надзоре за сложными трансграничными или многонациональными операциями. Поэтому следует поручить ИКАО проанализировать SARPS, касающиеся роли и ответственности SoO в сравнении с ролью и ответственностью SoR, для определения того, существуют ли препятствия для кооперативного надзора, и устранить выявленные препятствия, рассмотрев при этом операции, проводимые как при наличии, так и отсутствии соглашений в рамках статьи 83bis. В этом контексте ИКАО следует оценить более широкую концепцию кооперативного надзора в целях разработки более эффективных и действенных моделей надзора, чтобы оказать помощь государствам в соблюдении своих обязательств, налагаемых Чикагской конвенцией.

⁴ Документ A40-WP/82 по устойчивым к помехам спутниковым системам CNS.

2.6 В целях содействия выработке общего понимания кооперативного надзора ИКАО предлагается предпринять следующие меры:

- a) Обеспечить сбор информации со всех регионов и государств о проблемах в области надзора, обусловленных техническими разработками, такими как предоставление спутникового обслуживания CNS, трансграничными и многонациональными операциями или другими сложными сценариями надзора.
- b) Содействовать достижению глобального общего понимания кооперативного надзора путем разработки "комплекта пособий по кооперативному надзору". Такой комплект пособий должен акцентировать внимание на практических решениях с описанием различных соглашений в области кооперативного надзора и этапов сотрудничества. Указанный комплект пособий должен содержать типовые соглашения по надзорной деятельности и предлагать простые решения таких проблем, как выделение ресурсов и распределение надзорных задач.
- c) Проанализировать соответствующие SARPS ИКАО и инструктивный материал для оценки способствующих факторов и возможных препятствий для соглашений о кооперативном надзоре. Это может включать рассмотрение вопроса о преимуществах роли государства эксплуатанта как координатора соглашений о кооперативном надзоре.
- d) Для того чтобы остаться актуальной в быстро меняющемся мире не только в технологическом плане, но также в плане эксплуатационных моделей государств и отрасли, ИКАО усиливает свой многопрофильный подход по всему спектру авиационной системы и применяет и продвигает комплексное управление риском.⁵

2.7 Новые отраслевые бизнес-модели также демонстрируют необходимость усиления многопрофильного подхода, применяемого полномочными органами. Отрасль наращивает внедрение комплексных систем управления, охватывая сферы безопасности полетов, авиационной безопасности, качества, людских ресурсов и другие области. Такие комплексные системы управления используются для направления и осуществления всей деятельности Организации. Факторы опасности и угрозы для безопасности полетов анализируются целостным образом, при этом в наиболее надлежащих областях предпринимаются меры по устранению недостатков и обеспечивается необходимый баланс различных факторов риска. Более того, государствам следует применять и продвигать комплексное управление риском при разработке своих государственных программ по безопасности полетов, чтобы добиться более целенаправленного надзора.

3. ВЫВОД

3.1 Эффективный надзор за безопасностью полетов является важнейшим элементом безопасного и упорядоченного функционирования авиационной системы. Надзор должен быть способен обеспечивать выявление и надлежащее устранение рисков независимо от места их возникновения, будь то операции в другом государстве или операции в другой авиационной области. Государства сталкиваются с определенными проблемами при осуществлении надзора за

⁵ Документ A40-WP/84 по ГАНП/ОрВД содержит предложения, касающиеся процесса разработки стандартов ИКАО.

такой трансграничной деятельностью. В настоящем документе высказывается тезис о том, что система кооперативного надзора оказала бы помощь государствам в решении этих проблем.

3.2 Основанный на оценке риска надзор также является важным элементом управления риском в сфере безопасности полетов. Факторы опасности и угрозы для безопасности полетов следует анализировать целостным образом, и в наиболее надлежащих областях следует предпринимать меры по устранению недостатков. Поэтому в настоящем документе делается вывод о том, что в контексте технологических новшеств и моделей трансграничных операций и комплексных систем управления государствам следует вырабатывать общее понимание кооперативного надзора для обеспечения комплексного трансграничного надзора.

3.3 Наряду с общим пониманием содействующих факторов и преимуществ кооперативного надзора следует разработать "комплект пособий" по кооперативному надзору для оказания помощи государствам в применении стандартизированного подхода к оперативному надзору. Такой комплект пособий должен включать практические решения и примеры кооперативного надзора.

3.4 Различные возможные сценарии среди государств в отношении роли и ответственности SoO в сравнении с ролью и ответственностью SoR представляет собой определенную проблему и должны быть оценены, чтобы устранить любые препятствия или трудности на пути кооперативного надзора.

ДОБАВЛЕНИЕ

A-40-XX: КООПЕРАТИВНЫЙ НАДЗОР

Ассамблея,

принимая во внимание, что Чикагская конвенция и ее Приложения обеспечивают государствам-членам правовые и эксплуатационные рамки для создания системы обеспечения безопасности полетов гражданской авиации, основанной на взаимном доверии и признании, предусматривающие, что все государства-члены выполняют свои обязательства по соблюдению Стандартов и Рекомендуемой практики насколько это практически возможно и по надлежащему осуществлению надзора за безопасностью полетов,

принимая во внимание, что статья 37 Чикагской конвенции требует от каждого государства-члена сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил и практики по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее,

принимая во внимание, что главной задачей Организации остается задача обеспечения безопасности полетов международной гражданской авиации во всем мире,

напоминая, что окончательная ответственность за осуществление контроля в области безопасности полетов лежит на государствах-членах, которые должны на постоянной основе следить за своими соответствующими возможностями надзора за безопасностью полетов,

принимая во внимание, что обеспечение безопасности полетов международной гражданской авиации также является как коллективной, так и индивидуальной ответственностью государств-членов,

принимая во внимание, что повышение уровня безопасности полетов международной гражданской авиации во всемирном масштабе требует активного сотрудничества всех участников,

признавая расширение многонациональной деятельности гражданской авиации и проблемы, стоящие перед государствами-членами при проведении эффективного трансграничного надзора за такими структурами, осуществляющими свою деятельность более чем в одном государстве-члене,

признавая, что соглашения о кооперативном надзоре могут обеспечить возможность государствам-членам надлежащим образом и эффективно реагировать на новые бизнес-модели и технические разработки,

напоминая, что резолюция Ассамблеи А37-5, помимо прочего, настоятельно рекомендовала государствам-членам обмениваться с другими государствами-членами критически важной для безопасности полетов информацией, которая может оказать влияние на международную аэронавигацию и способствовать доступу ко всей соответствующей информации по безопасности полетов, и рекомендовала государствам-членам использовать в полной мере располагаемую информацию о безопасности полетов при выполнении своих функций по надзору за безопасностью полетов,

принимая во внимание, что в Чикагской конвенции и ее Приложениях изложены обязанности государства эксплуатанта и государства регистрации,

принимая во внимание, что положения статьи 83bis Чикагской конвенции, предусматривающие передачу определенных задач от государства регистрации государству эксплуатанта, могут не в полной мере удовлетворить потребности в кооперативном надзоре за сложными трансграничными или многонациональными операциями,

напоминая, что Глобальный план обеспечения безопасности полетов (ГПБП) направлен на повышение глобального уровня безопасности полетов посредством, помимо прочего, содействия основанной на оценке риска приоритизации и принятия решений на основе данных

1. *порукает* Совету выработать общее понимание кооперативного надзора в качестве фактора, способствующего комплексному трансграничному надзору, особенно в контексте новых технических инноваций и трансграничных эксплуатационных моделей, которое также должно включать аспекты совместной ответственности или перераспределения ответственности между участвующими государствами;
2. *порукает* Совету способствовать внедрению надзора, основанного на оценке риска, в качестве важного элемента управления риском в области безопасности полетов путем разработки комплекта пособий по кооперативному надзору;
3. *порукает* Совету проанализировать SARPS, касающиеся роли и ответственности государства эксплуатанта и государства регистрации, для определения того, имеются ли препятствия для кооперативного надзора, и устранения таких выявленных препятствий, а также учесть варианты операций с наличием или отсутствием соглашения в рамках статьи 83bis.