

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****36-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ****ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

Пункт 25 повестки дня. Деятельность по итогам Конференции по глобальной стратегии в сфере безопасности полетов (DGCA/06)

**СТАНДАРТЫ, РЕКОМЕНДУЕМАЯ ПРАКТИКА
И ПРОЦЕДУРЫ ИКАО. ПУТИ РЕШЕНИЯ ВОПРОСА**

(Представлено Португалией от имени Европейского сообщества и его государств-членов¹, другими государствами – членами Европейской конференции гражданской авиации² и ЕВРОКОНТРОЛем)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Универсальная программа ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) повысила осведомленность о проблемах, с которыми сталкиваются многие государства при выполнении своих обязательств по Чикагской конвенции. В настоящем документе рассматриваются некоторые вопросы, стоящие перед Договаривающимися государствами вследствие сложности системы Приложений, Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS), делается краткий обзор действий, предпринятых ИКАО по выполнению выводов состоявшейся в 2006 году Конференции ГДГА по глобальной стратегии в сфере безопасности полетов, и приводятся предложения относительно будущей работы на основе проекта резолюции для принятия на Ассамблеей.

Действия: Ассамблее предлагается:

- a) принять к сведению содержание настоящего документа;
- b) рассмотреть приведенные в добавлении к настоящему рабочему документу предложения в качестве основы для резолюции Ассамблеи.

<i>Стратегические цели</i>	Настоящий рабочий документ связан со стратегической целью А (<i>Безопасность полетов. Повышение безопасности полетов мировой гражданской авиации</i>)
<i>Финансовые последствия</i>	Неприменимо

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, Чешская Республика, Швеция и Эстония. Все эти 27 государств также являются членами ЕКГА.

² Албания, Азербайджан, Армения, Босния и Герцеговина, Бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Исландия, Молдова, Монако, Норвегия, Сербия, Турция, Украина, Хорватия и Швейцария.

<i>Справочный материал</i>	<i>Дос 7300, Конвенция о международной гражданской авиации</i> <i>Дос 9848, Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 8 октября 2004 года)</i>
----------------------------	--

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Статья 37 Чикагской конвенции обязывает ИКАО принимать международные Стандарты, Рекомендуемую практику и процедуры (SARPS) по целому ряду функций, касающихся безопасности, регулярности и эффективности аэронавигации.

1.2 SARPS ИКАО представляют собой важный вклад в повышение безопасности полетов международной гражданской авиации, интероперабельности, гармонизации и эффективности. Однако в настоящее время имеется очень большое количество SARPS и правил аэронавигационного обслуживания вместе с очень подробными техническими требованиями, например, в отношении оборудования для ОрВД, оценку соблюдения которых большинство государственных регулирующих органов осуществлять не имеют возможности. Иными словами, система, которую государства призваны внедрить, росла, но не подвергалась существенному пересмотру с точки зрения ее внутренней структуры или применимости для государств, находящихся в неодинаковом положении.

1.3 Обязательная Универсальная программа проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) помогла выявить во многих государствах вызывающие обеспокоенность проблемы, включая неспособность систематически вводить положения ИКАО в национальные правила и отсутствие подходящих систем надзора за уровнем безопасности полетов национальных эксплуатантов. Статья 37 Конвенции стремится обеспечить в каждом Договаривающемся государстве максимально достижимую степень единообразия правил, стандартов, процедур и организации. Однако имеющиеся результаты проверок, проведенных в рамках УППКБП, ясно показывают, что из-за одного только количества положений ИКАО многим государствам затруднительно справляться с их выполнением. Широкое разнообразие масштабов, охвата и сложности авиационных систем в различных странах вызвало во многих государствах неуверенность в отношении того, какие положения они должны выполнять. Некоторые государства уделяют выполнению рекомендаций менее приоритетное внимание, чем соблюдению Стандартов.

1.4 Кроме того, сама существующая структура Приложений может вызывать в государствах определенную путаницу. Ничто в этой структуре не указывает на то, для чего предназначены различные SARPS, например, для обеспечения безопасности полетов, регулярности, интероперабельности или эффективности, а некоторые положения стали излишне сложными, поскольку существующая структура не предусматривает четкой иерархии, которая определяла бы, где должны находиться детальные технические требования.

1.5 Полученные в рамках УППКБП результаты побудили европейские государства представить на Конференции ГДГА в марте 2006 года (DGCA/06) ряд предложений по пересмотру системы Приложений ИКАО. В настоящем документе продолжено обсуждение некоторых из этих вопросов, приведены комментарии относительно действий ИКАО по выполнению выводов и рекомендаций Конференции по безопасности полетов, предложены возможные пути решения этих вопросов и представлен на рассмотрение проект резолюции Ассамблеи.

2. ЗАМЕЧАНИЯ О ДЕЙСТВИЯХ ИКАО ПОСЛЕ DGCA/06

2.1 Рекомендация 3/1 d) 3) DGCA/06 призвала ИКАО "разработать критерии для определения того, какие Стандарты имеют критически важное значение для обеспечения безопасности полетов международной гражданской авиации и в отношении которых уведомления о различиях могут быть приемлемыми только в исключительных случаях, и какие Стандарты, содержащие детальные технические требования, следует преобразовать в Рекомендуемую практику или удалить из Приложений ИКАО и преобразовать в инструктивный материал".

2.2 После изучения этого вопроса Специальная рабочая группа Аэронавигационной комиссии пришла к выводу о том, что нынешняя система, разрешающая государствам в случае необходимости или недостижимости допускать отклонение от Стандартов ИКАО, в потенциале может иметь негативные последствия для безопасности международных полетов, особенно ввиду ограниченности ресурсов, имеющихся у некоторых государств. Она также согласилась с тем, что многие Стандарты можно преобразовать в Рекомендуемую практику или инструктивный материал.

2.3 Вместе с тем, Рабочая группа высказала обеспокоенность по поводу того, что любые попытки разделить Стандарты на определенные категории таким образом, как было рекомендовано DGCA/06, могут привести к тому, что некоторые государства будут уделять менее приоритетное внимание тем из них, которые не будут обозначены как имеющие критически важное значение для обеспечения безопасности полетов, тем самым усугубляя проблемы, вызываемые несоблюдением Стандартов, отсутствием единообразия и взаимного признания. Группа предпочитала решение, предусматривающее замену существующих директивных Стандартов Стандартами, основанными на эксплуатационных характеристиках.

2.4 Остаются, однако, нерешенными некоторые важные вопросы, касающиеся механизмов и достижимости перехода к системе Стандартов, основанных на эксплуатационных характеристиках. В частности, неясно, как замена директивных Стандартов Стандартами, основанными на эксплуатационных характеристиках, может быть достигнута в разумные сроки, и, кроме того, как представляется, многие государства, особенно те, у которых ограничены ресурсы, по-прежнему более удобно себя чувствуют в условиях директивного подхода. Совершенно необходимо сохранить целостность системы ИКАО и избегать создания двухуровневой системы Стандартов, в которой одни Стандарты будут считаться важными, а другие – факультативными. Однако DGCA/06 предложила сохранить имеющие критическое значение с точки зрения безопасности полетов Стандарты, в отношении которых различия могут допускаться только в самых исключительных случаях, и преобразовать более детальные и имеющие технический характер положения в Рекомендуемую практику или инструктивный материал.

3. ПУТИ РЕШЕНИЯ ВОПРОСА

3.1 Было бы полезно напомнить пункт 3 постановляющей части в добавлении А к резолюции А35-14 Ассамблеи, в котором сказано, что "SARPS, касающиеся сложных аэронавигационных систем, включают общие, устоявшиеся и неизменные положения, определяющие требования к системам, их функциям и характеристикам, которые предусматривают требуемые уровни безопасности и интероперабельности. Любые спецификации по таким системам, необходимые для обеспечения соответствия этим требованиям, представляются в виде добавлений к Приложениям. Любые связанные с ними подробные

технические спецификации помещаются в отдельные документы, а в Приложениях даются ссылки на них в виде примечаний." Если ИКАО примет строгий и последовательный подход к выполнению этой части резолюции A35-14, причем желательно распространить этот подход на все Приложения, которые в настоящее время содержат подробные технические спецификации в виде SARPS, то государства в скором времени могли бы иметь дело с более управляемым сводом основных Стандартов высокого уровня, и это не вело бы к путанице и уменьшению единообразия или эффективности.

3.2 ИКАО могла бы с пользой для дела проработать эту задачу, сфокусировав внимание на рисках, рассмотрению которых посвящено то или иное Приложение. Это можно сделать различными способами, например, путем использования материалов расследований авиационных происшествий и других соответствующих источников и процессов (включая обоснования принимаемых мер по обеспечению безопасности полетов, оценки рисков и результаты применения мер по смягчению этих рисков). После идентификации рисков могут быть определены меры по их смягчению: эти смягчающие меры и будут представлять собой "требования к системам, их функциям и характеристикам", которые упомянуты в резолюции A35-14. Очевидно, что уведомления о различиях с этими критически важными требованиями следует разрешать только в исключительных случаях. Более подробные технические положения могли бы быть помещены в Приложения или относящийся к ним инструктивный материал. Такой подход обеспечил бы рационализацию нынешней системы и устранил бы опасность появления "двухуровневой" системы Стандартов, которая вела бы к пренебрежению теми Стандартами, которые рассматривались бы как не относящиеся к своду основных требований, имеющих критически важное значение для безопасности полетов. Сам процесс рационализации SARPS мог бы содействовать переходу на Стандарты, основанные на эксплуатационных характеристиках.

3.3 ИКАО следует также провести тщательный пересмотр существующей структуры Приложений, с тем чтобы упростить ее и сделать более ясной цель различных SARPS, касающихся безопасности полетов, регулярности, интероперабельности и эффективности. В ходе пересмотра следует также принять во внимание тот факт, что во многих государствах функции предоставления обслуживания и регулирования разделены.

3.4 ИКАО может пожелать изучить региональный опыт нормирования, например, те системы, в которых существует определенная иерархия документов, включающая основные требования, правила внедрения и сертификационные спецификации и инструктивный материал, не имеющий обязательной силы. По терминологии ИКАО инструктивным материалом, не имеющим обязательной силы, была бы Рекомендуемая практика, тогда как большая часть технических спецификаций могла бы быть помещена в новую категорию "спецификаций ИКАО", либо в случае более подробных требований могла бы быть оставлена для выполнения отраслевыми органами. В этом случае в ИКАО действовали бы различные процессы принятия решений по документам, находящимся на различных иерархических уровнях.

3.5 ИКАО следует также более внимательно и критически подойти к собственной законотворческой деятельности с целью ограничения количества поправок к Приложениям только теми поправками, которые строго необходимы для повышения безопасности полетов. Более агрессивное смещение акцента с выпуска новых Стандартов на выполнение существующих требований было бы встречено с удовлетворением, равно как и меры по улучшению процесса консультаций, проводимых перед принятием новых Стандартов. ИКАО следует подвергать каждый новый предлагаемый Стандарт систематическому предварительному анализу для обеспечения того, чтобы Стандарт был всесторонне обоснован с точки зрения выгод для безопасности полетов и экономических последствий, и не налагал на государства непосильное

бремя. Под этим углом зрения Аэронавигационной комиссии следует скрупулезно проанализировать программы работы своих групп экспертов. Сокращение работ по разработке новых SARPS также высвободило бы ресурсы, необходимые для подготовки высококачественного инструктивного материала, который эффективно способствовал бы выполнению Стандартов государствами.

3.6 Кроме того, ИКАО следует изучить возможность публикации нового Приложения по организации контроля за обеспечением безопасности полетов. В этом случае было бы полезно проанализировать критерии, используемые в рамках УППКБП, с целью превращения нового Приложения по организации контроля за обеспечением безопасности полетов в главный инструмент каждой проводимой проверки. Новые SARPS должны включать методы проведения систематических проверок. Таким образом, применение этих новых SARPS способствовало бы проведению проверок в рамках УППКБП и повысило бы значимость результатов таких проверок.

ДОБАВЛЕНИЕ

A36 – ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ

Ассамблея поручает Совету и Генеральному секретарю, соответственно, безотлагательно рассмотреть вопрос об изменении структуры Приложений к Конвенции, как предусмотрено в п. 3 постановляющей части добавления А резолюции А35-14, и изучить практические возможности улучшения процесса разработки новых Стандартов.

Для выполнения этого поручения Совету и Генеральному секретарю необходимо:

- a) на основе системного подхода выявить основные риски, затем определить меры смягчения этих рисков, которые станут теми "требованиями к системам, их функциям и характеристикам", о которых говорится в резолюции А35-14. Эти требования должны лечь в основу процесса проверок, созданного в рамках УППКБП, и уведомление о различиях с ними должно разрешаться только в случае исключительных обстоятельств;
- b) поместить более подробные технические положения в дополнения или связанный с ними инструктивный материал, обеспечивая тем самым рационализацию нынешней системы и избегая любой опасности появления "двухуровневой" системы Стандартов, которая вела бы к пренебрежению теми из них, которые будут рассматриваться как не относящиеся к основным Стандартам, имеющим критически важное значение для безопасности полетов;
- c) пересмотреть существующую структуру Приложений, с тем чтобы уменьшить ее сложность и сделать более ясной цель различных SARPS, принимая во внимание последние события, такие как разделение во многих государствах функций предоставления обслуживания и нормативного надзора;
- d) рассмотреть достоинства перехода на иерархическую систему требований по типу существующих региональных систем нормообразования, в соответствии с которой в ИКАО действовали бы различные процессы принятия решений в зависимости от иерархического уровня, к которому относится тот или иной документ ИКАО, и степени его сложности;
- e) более агрессивно проводить действующую в ИКАО политику смены приоритетов с выпуска новых Стандартов на выполнение существующих требований;
- f) рассмотреть вопрос о том, как организовать проведение систематического предварительного анализа этих новых Стандартов, в отношении пользы которых имеются достаточные доказательства, для обеспечения того, чтобы они были всесторонне обоснованы с точки зрения выгод для безопасности полетов и экономических последствий, и не налагали на государства непосильное бремя;
- g) стремиться улучшать качество и ясность инструктивного материала ИКАО с целью оказания содействия государствам в выполнении SARPS ИКАО;
- h) рассмотреть возможность выпуска нового Приложения по организации контроля за обеспечением безопасности полетов.