

Doc 9734
AN/959



Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов

Часть В

**Создание региональной организации по контролю
за обеспечением безопасности полетов
и управление этой организацией**

Утверждено Генеральным секретарем
и опубликовано с его санкции

Издание второе — 2011

Международная организация гражданской авиации

Doc 9734
AN/959



Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов

Часть В

**Создание региональной организации по контролю
за обеспечением безопасности полетов
и управление этой организацией**

Утверждено Генеральным секретарем
и опубликовано с его санкции

Издание второе — 2011

Международная организация гражданской авиации

Опубликовано отдельными изданиями на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках
МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ
999 University Street, Montréal, Quebec, Canada H3C 5H7

Информация о порядке оформления заказов и полный список агентов по продаже и книготорговых фирм размещены на вебсайте ИКАО www.icao.int

Дос 9734. Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов

Часть В. Создание региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и управление этой организацией

Номер заказа: 9734В

ISBN 978-92-9231-921-2

© ИКАО, 2011

Все права защищены. Никакая часть данного издания не может воспроизводиться, храниться в системе поиска или передаваться ни в какой форме и никакими средствами без предварительного письменного разрешения Международной организации гражданской авиации.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящем руководстве после включения в него поправки №1 излагаются дополнительные и более детализированные руководящие принципы финансирования Региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов (РОКБП). Эти руководящие принципы были подготовлены на основе решений Симпозиума по РОКБП, состоявшегося в Монреале в октябре 2011 года, одобренных в дальнейшем Советом ИКАО в ходе его 195-й сессии. В разработке руководящих принципов финансирования РОКБП приняли участие все заинтересованные стороны, включая объединенную исследовательскую группу, составленную из соответствующих специалистов Аэронавигационного управления (АНУ), Авиатранспортного управления (АТУ), председателя Группы экспертов по экономике аэропортов и экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (АЕР-ANSEP), экспертов из РОКБП и международных организаций, таких как Всемирный банк, Международный совет аэропортов (МСА), Организация по аэронавигационному обслуживанию гражданской авиации (КАНСО) и Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА). Новые варианты финансирования предоставляют более практически осуществимые способы мобилизации средств, необходимых для выполнения мандата РОКБП, путем реализации, помимо других вариантов, возможности введения сборов за обеспечение безопасности полетов по усмотрению РОКБП и государств, входящих в число ее членов. В новых руководящих принципах особое внимание уделяется необходимости строгого соблюдения теми государствами – членами РОКБП, которые решат прибегнуть к использованию указанного механизма, таких защитных мер, как отчетность и прозрачность. Они также обеспечивают целостную картину проводимой в настоящее время ИКАО политики, что приводит структуру данного руководства в соответствие с действующими правилами и инструктивными материалами ИКАО, связанными с финансированием инфраструктуры воздушного транспорта.

В настоящем руководстве по-прежнему применяется термин "РОКБП", который охватывает в общем смысле ряд правовых форм и институциональных структур в диапазоне от таких высоко формализованных международных межправительственных организаций, как Европейское агентство по безопасности полетов (ЕАБП) и Тихоокеанское бюро по безопасности полетов (PASO), до менее институционализированных проектов, созданных в рамках программы ИКАО "Совместная разработка проектов по оперативному обеспечению безопасности полетов и летной годности" (COSCAP). В принципе резолюции Ассамблеи ИКАО предоставляют каждой группе государств, желающей создать РОКБП, право самой определять правовую форму и институциональную структуру, в наибольшей степени отвечающую потребностям и особенностям ее конкретного региона.

Основополагающие характеристики, общие для всех РОКБП, заключаются в единообразии их мандата, задачи и цели. В частности, они касаются предоставления рекомендаций и консультаций экспертами в области надзора за обеспечением безопасности полетов, оказания технического содействия и выполнения функций контроля за обеспечением безопасности полетов от имени государств-членов. Как видно из настоящего руководства, хотя вопрос о том, какая РОКБП в наибольшей степени отвечает целям государств и региона оставляется на усмотрение самих государств, в различных правовых формах и институциональных структурах, принятых некоторыми РОКБП, имеются как преимущества, так и недостатки. Однако необходимо сказать, что в целом ИКАО поддерживает переход от менее формализованных правовых форм и институциональных структур (например, проекты COSCAP) к более институционализированным РОКБП, учрежденным на основе официальных юридических соглашений. Последний тип РОКБП более четко связывает государства обязательствами перед этой организацией, предоставляет более широкие возможности для делегирования задач и функций данной РОКБП и обеспечивает ее более устойчивую деятельность. Следует отметить, что по этим причинам в настоящем руководстве больше внимания уделяется РОКБП, а не проектам COSCAP.

В настоящем руководстве описываются обязанности и обязательства Договаривающихся государств ИКАО как в отдельности, так и/или коллективно в рамках Чикагской конвенции в отношении различных вариантов и форматов РОКБП. В нем рассматривается обязательство государства соблюдать положения Конвенции о международной гражданской авиации (именуемой далее Чикагской конвенцией), подписанной в Чикаго 7 декабря 1944 года, что для многих государств может быть более эффективно достигнуто через членство в той или иной РОКБП. Согласно статье 1 Чикагской конвенции государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией и, в соответствии со статьями 12 (Правила полетов) и 37 (Принятие международных стандартов и процедур) несет ответственность за надзор за обеспечением безопасности полетов международной гражданской авиации в пределах своих границ и в отношении воздушных судов, несущих его регистрационные знаки. От государств также ожидается сотрудничество в обеспечении максимально достижимой степени стандартизации законов, правил, процедур и практики. Создание РОКБП, имеющих надлежащие ресурсы, обеспечивает тем государствам, у которых в отдельности такие ресурсы отсутствуют, создать эффективную систему контроля за обеспечением безопасности полетов с возможностью объединения своих ресурсов в целях выработки общего регионального подхода к регулированию вопросов безопасности полетов, надзора и правоприменения.

За последние несколько десятилетий ИКАО, международные организации, отдельные государства и другие участвующие стороны авиационной отрасли осуществили во многих регионах большое количество проектов, связанных с работой по повышению безопасности полетов гражданской авиации. Однако несмотря на эти усилия, а также многочисленные инициативы, предпринятые для оказания помощи государствам в выполнении их обязательств в отношении контроля за обеспечением безопасности полетов, целый ряд государств все еще сталкивается с серьезными проблемами в развитии возможностей для проведения эффективного надзора за обеспечением безопасности полетов. В то же время результаты УППКБП указывают на устойчивую статистическую взаимосвязь между возможностями государств осуществлять надзор за обеспечением безопасности полетов и уровнем авиационных происшествий, что явно подчеркивает важность наличия надежных возможностей осуществления контроля за обеспечением безопасности полетов. Как выявили проверки в рамках УППКБП, основной причиной того, почему государства не могут обеспечить возможности для эффективного надзора за обеспечением безопасности полетов, является недостаток требуемых ресурсов, особенно это касается квалифицированных технических специалистов. По этой причине ИКАО пришла к выводу, что эффективным средством преодоления этих недостатков будет создание региональных или субрегиональных систем по осуществлению контроля за обеспечением безопасности полетов, что позволит осуществлять совместные задачи, стратегии и действия. Особенно важное значение имеет тот факт, что объединение ресурсов позволяет РОКБП эффективно использовать персонал, имеющий надлежащую квалификацию и опыт.

В ходе 37-й сессии Ассамблеи ИКАО, состоявшейся в сентябре 2010 года, делегаты выразили полную поддержку созданию РОКБП как средства расширения возможностей надзора за обеспечением безопасности полетов на региональной и субрегиональной основе. Ассамблея приняла резолюцию А37-8 по региональному сотрудничеству и оказанию помощи в устранении недостатков, связанных с безопасностью полетов, в которой она признала, что РОКБП обладают большим потенциалом для оказания помощи государствам в выполнении ими своих обязательств, предусмотренных Чикагской конвенцией, за счет эффекта экономии на росте масштаба и более высокого уровня гармонизации. Ассамблея поручила Совету ИКАО содействовать реализации концепции регионального сотрудничества с целью повышения уровня безопасности полетов и усиления контроля за обеспечением безопасности полетов, включая РОКБП, или оказывать им ощутимую поддержку.

Настоящее руководство дополнительно расширяет инструктивный материал за счет включения информации о накопленном опыте, полученной из целого ряда региональных программ, из которых несколько завершились созданием РОКБП. Во всем мире уже учрежден ряд РОКБП и планируется создание дополнительных РОКБП. В связи с существованием разнообразных региональных и субрегиональных механизмов надзора за безопасностью полетов предполагается, что данный документ обеспечит дополнительный

инструктивный материал и альтернативные варианты для внедрения различных форм РОКБП, уделяя при этом больше внимания вопросам распределения ресурсов и устойчивого функционирования. На вебсайте ИКАО www.icao.int/fsix приводятся дополнительные справочные материалы и ссылки на сайты различных форм региональных механизмов.

С целью обеспечения актуальности и точности этого руководства будем признательны, если вы пришлете свои предложения об улучшении формата, содержания или изложения материалов данного документа. Любые такие рекомендации или предложения будут изучены, и если будет сделан вывод, что они уместны, то они найдут отражение в очередных обновляемых вариантах настоящего руководства. Проведение пересмотра руководства на регулярной основе гарантирует, что оно будет оставаться актуальным и точным.

Замечания по этому руководству следует направлять по адресу:

The Secretary General
International Civil Aviation Organization
999 University Street
Montréal, Quebec H3C 5H7
Canada

ОГЛАВЛЕНИЕ

	<i>Страница</i>
Определения	(xi)
Перечень акронимов и сокращений.....	(xvii)
Справочный материал	(xix)
Глава 1. Введение	1-1
1.1 Цели руководства	1-1
1.2 Информация о руководстве	1-2
Глава 2. Создание региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов	2-1
2.1 Потребность в создании РОКБП	2-1
2.2 Стратегия создания РОКБП.....	2-3
2.3 Процесс создания РОКБП	2-5
Глава 3. Правовая основа региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов	3-1
3.1 Факторы, затрагивающие правовую основу РОКБП	3-1
3.2 Варианты разработки правовой основы РОКБП	3-1
3.3 Потребности государств, задачи РОКБП и делегируемые полномочия	3-4
Глава 4. Организационная структура региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов.....	4-1
4.1 Организационная структура РОКБП	4-1
Глава 5. Финансирование региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов	5-1
5.1 Введение.....	5-1
5.2 Управление экономикой и финансами РОКБП.....	5-1
5.3 Источники финансирования	5-6
Глава 6. Управление региональной организацией по контролю за обеспечением безопасности полетов	6-1
6.1 Управление, ориентированное на достижение качественных результатов.....	6-1
6.2 Роль ИКАО	6-4
6.3 Взаимосвязь с другими организациями, имеющими отношение к авиации.....	6-6

Глава 7. Внедрение региональной программы обеспечения безопасности полетов	7-1
7.1 Введение... ..	7-1
7.2 Компоненты РПБП.....	7-1
7.3 Политика и цели в области безопасности полетов.....	7-1
7.4 Управление факторами риска для безопасности полетов на региональном уровне	7-4
7.5 Обеспечение безопасности полетов на региональном уровне.....	7-6
7.6 Информационно-пропагандистское обеспечение безопасности полетов.....	7-11
Глава 8. Учебная программа региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов	8-1
8.1 Подготовка инспекторов и другого технического персонала.....	8-1
8.2 Требования к квалификации.....	8-1
8.3 Политика и цели подготовки персонала.....	8-3
8.4 Учебная программа	8-3
8.5 Учебный план и требования к подготовке	8-4
8.6 Оценка подготовки	8-5
8.7 Ведение учета подготовки персонала	8-6
ДОБАВЛЕНИЯ	
Добавление А. Пример фактического документа соглашения о создании РОКБП	A-1
Добавление В. Примеры организационных структур трех существующих РОКБП	B-1
Добавление С. Образец оглавления руководства РОКБП по политике и процедурам	C-1
Добавление D. Образец оглавления руководства РОКБП по политике и процедурам в области подготовки	D-1

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Используемые в настоящем руководстве определения аналогичны определениям, содержащимся в Приложениях к Чикагской конвенции и в других документах ИКАО (в частности, в *Словаре по международной гражданской авиации* (Дос 9713)), или являются определениями, подготовленными Секцией непрерывного мониторинга и контроля (СМО) ИКАО для настоящего документа и подхода УППКБП, основанного на непрерывном мониторинге.

Авиационное исследование. Изучение авиационной проблемы с целью определения возможных решений и выбора приемлемого решения без снижения уровня безопасности полетов.

Авиационное происшествие. Событие, связанное с использованием воздушного судна, которое, в случае пилотируемого воздушного судна, имеет место с момента, когда какое-либо лицо поднимается на борт с намерением совершить полет, до момента, когда все находившиеся на борту лица покинули воздушное судно, или, в случае беспилотного воздушного судна, происходит с момента, когда воздушное судно готово стронуться с места с целью совершить полет, до момента его остановки в конце полета и выключения основной силовой установки и в ходе которого:

a) какое-либо лицо получает телесное повреждение со смертельным исходом или серьезное телесное повреждение в результате:

- нахождения в данном воздушном судне; или
- непосредственного соприкосновения с какой-либо частью воздушного судна, включая части, отделившиеся от данного воздушного судна; или
- непосредственного воздействия струи газов реактивного двигателя,

за исключением тех случаев, когда телесные повреждения получены в результате естественных причин, нанесены самому себе, либо нанесены другими лицами, или когда телесные повреждения нанесены безбилетным пассажирам, скрывающимся вне зон, куда обычно открыт доступ пассажирам и членам экипажа; или

b) воздушное судно получает повреждения или происходит разрушение его конструкции, в результате чего:

- нарушается прочность конструкции, ухудшаются технические или летные характеристики воздушного судна и
- обычно требуется крупный ремонт или замена поврежденного элемента,

за исключением случаев отказа или повреждения двигателя, когда повреждены только один двигатель, (включая его капоты или вспомогательные агрегаты), воздушные винты, законцовки крыла, антенны, датчики, лопасти, пневматики, тормозные устройства, колеса, обтекатели, панели, створки шасси, лобовые стекла, обшивка воздушного судна (например, небольшие вмятины или пробоины), или имеются незначительные повреждения лопастей несущего винта, лопастей хвостового винта, шасси и повреждения, вызванные градом или столкновением с птицами (включая пробоины в обтекателе антенны радиолокатора); или когда в обшивке имеются небольшие вмятины или пробоины, или незначительные повреждения, вызванные градом или столкновением с птицами (включая пробоины в обтекателе антенны радиолокатора); или

c) воздушное судно пропадает без вести или оказывается в таком месте, где доступ к нему абсолютно невозможен.

Примечание 1. Только в целях единообразия статистических данных телесное повреждение, в результате которого в течение 30 дней с момента происшествия наступила смерть, классифицируется ИКАО как телесное повреждение со смертельным исходом.

Примечание 2. Воздушное судно считается пропавшим без вести, когда были прекращены официальные поиски и не было установлено местонахождение обломков.

Примечание 3. Информация о типе беспилотной авиационной системы, в отношении которой необходимо проводить расследование, содержится в п. 5.1 Приложения 13.

Примечание 4. Инструктивный материал по определению поврежденных воздушного судна содержится в дополнении G к Приложению 13.

Анализ риска/авиационное исследование. Механизм, составляющий часть системы управления безопасностью полетов, используемый для оценки риска (сочетание степени опасности события и вероятности его наступления), создаваемого особым стечением обстоятельств. Он используется для сравнения результата такого анализа с предполагаемым результатом применения конкретного Стандарта, Рекомендуемой практики или национального требования с целью выбора решения, не позволяющего опуститься ниже намеченного уровня безопасности полетов.

Аспекты человеческого фактора. Принципы, применимые к процессам проектирования, сертификации, подготовки кадров и эксплуатационной деятельности в авиации и нацеленные на обеспечение безопасного взаимодействия между человеком и другими компонентами системы посредством надлежащего учета возможностей человека.

Аэродром. Определенный участок земной или водной поверхности (включая любые здания, сооружения и оборудование), предназначенный полностью или частично для прибытия, отправления и движения по этой поверхности воздушных судов.

Аэронавигационное обслуживание. Обслуживание воздушного движения на всех этапах полета, включая организацию воздушного движения (ОрВД), связь, навигацию и наблюдение (CNS), метеорологическое обеспечение аэронавигации (MET), поиск и спасание (SAR) и услуги служб аэронавигационной информации (CAI).

Ведомство гражданской авиации. Государственная организация или организации (любого наименования), которые непосредственно отвечают за регулирование всех аспектов гражданского воздушного транспорта, как технических (т. е. аэронавигация и безопасность полетов), так и экономических (т. е. коммерческие аспекты воздушного транспорта).

Воздушное движение. Все воздушные суда, находящиеся в полете или движущиеся по площади маневрирования аэродрома.

Воздушное судно. Любой аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет его взаимодействия с воздухом, исключая взаимодействие с воздухом, отраженным от земной поверхности.

Возможности человека. Способности человека и пределы его возможностей, влияющие на безопасность полетов, авиационную безопасность и эффективность авиационной деятельности.

Вспомогательное законодательство. Законодательство, вытекающее из основного законодательства.

Государственная программа по безопасности полетов (ГПБП). Единый комплекс правил и видов деятельности, нацеленных на повышение безопасности полетов. ГПБП содействует внедрению СУБП поставщиками обслуживания.

Государство места события. Государство, на территории которого имело место авиационное происшествие или инцидент.

Государство разработчика. Государство, обладающее юрисдикцией в отношении организации, ответственной за конструкцию типа.

Государство регистрации. Государство, в реестр которого занесено воздушное судно.

Государство эксплуатанта. Государство, в котором находится основное место деятельности эксплуатанта или, если эксплуатант не имеет такого места деятельности, постоянное место пребывания эксплуатанта.

Государство-изготовитель. Государство, обладающее юрисдикцией в отношении организации, ответственной за окончательную сборку воздушного судна.

Инспектирование. Основной вид деятельности при проведении проверки, который связан с изучением конкретных характеристик программы Договаривающего государства по организации контроля за обеспечением безопасности полетов (*Руководство по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов* (Дос 9735)).

Инспектор. Лицо, обученное и уполномоченное проводить инспекции.

Коммерческая воздушная перевозка. Полет воздушного судна для перевозки пассажиров, грузов или почты за плату или по найму.

Налог. Взимаемый платеж, который предназначен для пополнения национальных или местных государственных доходов, которые, как правило, не используются для гражданской авиации полностью или для возмещения понесенных затрат.

Обслуживание воздушного движения (ОВД). Общий термин, означающий в соответствующих случаях полетно-информационное обслуживание, аварийное оповещение, консультативное обслуживание воздушного движения, диспетчерское обслуживание воздушного движения (районное диспетчерское обслуживание, диспетчерское обслуживание подхода или аэродромное диспетчерское обслуживание).

Общественное использование (аэродром). Аэродром, разрешенный для предоставления всем лицам на равных условиях для совершения взлетов или посадок воздушных судов.

Опасные грузы. Изделия или вещества, которые при перевозке по воздуху способны создавать значительную угрозу для здоровья, безопасности или имущества.

Примечание. Опасные грузы классифицируются в главе 3 Приложения 18 "Безопасная перевозка опасных грузов по воздуху".

Ответственность/отчетность. Состояние ответственности за дело, лицо, вещь или действие, за которые организация, или физическое лицо, или и организация и физическое лицо обязаны отчитываться. В конечном итоге, Договаривающееся государство ИКАО и его соответствующее ведомство гражданской авиации несут ответственность за соблюдение SARPS в пределах своего государства. Государство может самостоятельно выполнять эти обязательства либо, по взаимному соглашению, поручить другой организации осуществлять эти функции и отчитываться за них; однако за государством сохраняется данная ответственность в силу обязанностей, обусловленных его суверенитетом.

Полет воздушного судна авиации общего назначения. Полет воздушного судна, кроме коммерческой воздушной перевозки или полета, связанного с выполнением авиационных спецработ.

Поставщик обслуживания. Организация, действующие эксплуатанты и прочие поставщики, участвующие в авиационной деятельности и функционально отделенные от своего регулирующего органа.

Проверка. Системный и объективный анализ авиационной системы государства с целью проверки выполнения положений Чикагской конвенции или национальных нормативных документов, соответствия Стандартам и Рекомендуемой практики (SARPS), правилам и обоснованной практике обеспечения безопасности полетов авиации или их соблюдения.

Расследователь (авиационного происшествия). Лицо, которому в силу наличия у него соответствующей квалификации поручено участвовать в проведении расследования и контроле за ним.

Регулирование. Выдача официального указания по созданию и поддержанию желаемой степени порядка.

Примечание. Для целей настоящего руководства данный термин охватывает, помимо других документов, инструкции, правила, указы, директивы, своды законов, требования, основные принципы и распоряжения.

Руководство по аэродрому. Руководство, составляющее элемент обеспечения безопасности полетов в заявке на получение сертификата аэродрома и содержащее материал, предусмотренный сертификационными требованиями государства, а также материал, предназначенный для использования эксплуатационным персоналом аэродрома при исполнении своих обязанностей.

Руководство по производству полетов. Руководство, содержащее правила, инструкции и рекомендации для использования эксплуатационным персоналом при выполнении своих обязанностей.

Сбор. Взимаемый платеж, предназначенный и используемый специально для возмещения расходов на материальные средства и оказание услуг для гражданской авиации.

Сбор за обеспечение безопасности полетов. Платеж, взимаемый с пассажиров и предназначенный специально для возмещения расходов РОКБП на оказание услуг по контролю за безопасностью полетов.

Сборник аэронавигационной информации (AIP). Выпущенная или санкционированная государством публикация, которая содержит долгосрочную аэронавигационную информацию, имеющую важное значение для аэронавигации.

Сертификат аэродрома. Сертификат, выдаваемый соответствующим полномочным органом на эксплуатацию аэродрома на основании установленных правил.

Примечание. Термин включает в себя сведения об условиях сертификации аэродрома и освобождениях/исключениях, предоставляемых государственным полномочным органом в отношении требований к сертификации аэродрома.

Сертификат эксплуатанта (СЭ). Сертификат, разрешающий эксплуатанту выполнять определенные коммерческие воздушные перевозки.

Сертифицированный аэродром. Аэродром, эксплуатант которого получил сертификат аэродрома.

Система управления безопасностью полетов (СУБП). Системный подход к управлению безопасностью полетов, включая необходимую организационную структуру, иерархию ответственности, руководящие принципы и процедуры, в рамках поставщиков обслуживания.

Член летного экипажа. Имеющий свидетельство член экипажа, на которого возложены обязанности, связанные с управлением воздушным судном в течение служебного времени.

Член обслуживающего экипажа. Член экипажа, который в интересах безопасности пассажиров выполняет обязанности, поручаемые ему эксплуатантом или командиром воздушного судна, но не является членом летного экипажа.

Член экипажа. Лицо, назначенное эксплуатантом для выполнения определенных обязанностей на борту воздушного судна в течение служебного времени.

Эксплуатант. Лицо, организация или предприятие, занимающиеся эксплуатацией воздушных судов или предлагающие свои услуги в этой области.

Юридическое лицо. С юридической точки зрения лицо, или объединение лиц, или созданные для конкретных целей фонды, наделенные правами и дееспособностью юридических лиц.

ПЕРЕЧЕНЬ АКРОНИМОВ И СОКРАЩЕНИЙ

ВГА	Ведомство гражданской авиации
ВНП	Валовой национальный продукт
ВСП	Всеобъемлющий системный подход
ГДГА	Генеральный директор гражданской авиации
ГИБП	Глобальная инициатива в области безопасности полетов
ГИД	Главный исполнительный директор
ГосПБП	Государственная программа по безопасности полетов
ГПБП	Глобальный план обеспечения безопасности полетов
ЕАБП	Европейское агентство по безопасности полетов
ЕАСТ	Европейская ассоциация свободной торговли
ЕС	Европейский союз
ЕЭЗ	Европейская экономическая зона
ИД	Исполнительный директор
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИТ	Информационные технологии
КСУ	Комплексная система управления
МНМ	Механизм непрерывного мониторинга
МОС	Меморандум о сотрудничестве
ПАНО	Поставщик аэронавигационного обслуживания
ПОВ	Протокол о взаимопонимании
ПТС	Программа технического сотрудничества
ПУБП	Приемлемый уровень безопасности полетов
РГБП	Региональная группа по безопасности полетов
РОКБП	Региональная организация по контролю за обеспечением безопасности полетов
РПБП	Региональная программа обеспечения безопасности полетов
РУБП	Руководство по безопасности полетов
САЭ	Сертификат аэрэксплуатанта
СМК	Система менеджмента качества
СУБП	Система управления безопасностью полетов
УКР	Управление, основанное на конечных результатах
УППКБП	Универсальная программа проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов
AGA	Аэродромы, воздушные трассы и наземные средства
AIR	Летная годность

CAST	Группа по безопасности полетов коммерческой авиации
CIS	Механизм коллективного инспектирования
CMO	Непрерывный мониторинг и контроль
COSCAP	Совместная разработка проектов по оперативному обеспечению безопасности полетов и летной годности
ECCAIRS	Европейский координационный центр для систем представления данных об авиационных происшествиях и инцидентах
ESSI	Европейская стратегическая инициатива в области безопасности полетов
IFFAS	Международный механизм обеспечения безопасности полетов
MSA	Соглашение об управленческом обслуживании
OPS	Производство полетов
PAAST	Панамериканская группа по безопасности полетов
PASO	Тихоокеанское бюро по безопасности полетов
PEL	Выдача свидетельств авиационному персоналу
RAIO	Региональная организация по расследованию авиационных происшествий и инцидентов
RAST	Региональная рабочая группа по безопасности полетов
SARPS	Стандарты и Рекомендуемая практика
SRM	Управление факторами риска для безопасности полетов
SWOT	Сильные, слабые стороны, возможности и угрозы
TAC	Координатор по подготовке персонала и административным вопросам
USP	Программа объединенной стратегии

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

Ниже приводится перечень изданий ИКАО, которые упоминаются в этом руководстве и содержат дополнительный инструктивный материал, касающийся сертификации и надзора за эксплуатантами воздушных судов.

Конвенции и относящиеся к ним акты

Конвенция о международной гражданской авиации. (Дос 7300)

Приложения к Конвенции о международной гражданской авиации

Приложение 1. *Выдача свидетельств авиационному персоналу.*

Приложение 2. *Правила полетов.*

Приложение 3. *Метеорологическое обеспечение международной аэронавигации.*

Приложение 4. *Аэронавигационные карты.*

Приложение 5. *Единицы измерения, подлежащие использованию в воздушных и наземных операциях.*

Приложение 6. *Эксплуатация воздушных судов.*

Часть I. *Международный коммерческий воздушный транспорт. Самолеты.*

Часть II. *Международная авиация общего назначения. Самолеты.*

Часть III. *Международные полеты. Вертолеты.*

Приложение 7. *Национальные и регистрационные знаки воздушных судов.*

Приложение 8. *Летная годность воздушных судов.*

Приложение 10. *Авиационная электросвязь.*

Том I. *Радионавигационные средства.*

Том II. *Правила связи, включая правила, имеющие статус PANS.*

Том III. *Системы связи.*

Том IV. *Системы наблюдения и предупреждения столкновений.*

Том V. *Использование авиационного радиочастотного спектра.*

Приложение 11. *Обслуживание воздушного движения.*

Приложение 12. *Поиск и спасание.*

Приложение 13. *Раследование авиационных происшествий и инцидентов.*

Приложение 14. *Аэродромы.*

Том I. *Проектирование и эксплуатация аэродромов.*

Том II. *Вертодромы.*

Приложение 15. Службы аэронавигационной информации.

Приложение 16. Охрана окружающей среды.

Том I. Авиационный шум.

Том II. Эмиссия авиационных двигателей.

Приложение 17. Безопасность.

Приложение 18. Безопасная перевозка опасных грузов по воздуху.

Резолюции Ассамблеи

Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 8 октября 2010 года). (Дос 9958)

Руководства и циркуляры

Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание.
(Дос 9082)

Политика ИКАО по вопросу налогообложения в области международного воздушного транспорта.
(Дос 8632)

Руководство по обучению. (Дос 7192)

Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов. (Дос 9734)
Часть А. Создание государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов и управление этой системой.

Руководство по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов. (Дос 9735)

Руководство по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов. (Дос 9946)

Руководство по управлению безопасностью полетов (РУБП). (Дос 9859)

Руководство по экономике аэропортов. (Дос 9562)

Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания. (Дос 9161)

Словарь по международной гражданской авиации. (Дос 9713)

Прочие руководства

Глобальная "дорожная карта" по обеспечению безопасности полетов.

Часть 1. Стратегический план действий по созданию будущей системы обеспечения безопасности полетов.

Часть 2. Реализация глобальной "дорожной карты" по обеспечению безопасности полетов.

Глава 1

ВВЕДЕНИЕ

1.1 ЦЕЛИ РУКОВОДСТВА

1.1.1 Цель части В *Руководства по организации контроля за безопасностью полетов* заключается в предоставлении руководящих указаний для государств, желающих создать РОКБП и/или участвовать в ее деятельности. Создание РОКБП, а также обеспечение ее устойчивого функционирования предусматривает принятие региональной стратегии, объединяющей усилия государств-членов,¹ международных и региональных организаций и других участников авиационной отрасли.

1.1.2 В результате проверок, проведенных в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) ИКАО и других проектов ИКАО, было установлено, что многие Договаривающиеся государства не учредили эффективной системы надзора за обеспечением безопасности полетов, тем самым создав риск появления небезопасных условий. Создание государством эффективной системы контроля за обеспечением безопасности полетов требует соответствующих обязательств правительства на высоком уровне и выделения адекватных ресурсов. Без политических обязательств Договаривающееся государство не может полностью выполнить свои обязанности, связанные с обеспечением безопасности полетов. Однако, как это имеет место во многих государствах, даже если государство полностью берет на себя обязательства по устранению своих недостатков в области надзора за обеспечением безопасности полетов, небольшие масштабы авиационной деятельности в рамках государства и конкурирующие спросы на государственные ресурсы могут серьезно ограничить уровень финансирования, предоставляемого национальным органам по безопасности полетов и контролю за обеспечением безопасности полетов.

1.1.3 Поэтому результаты проверок и другие источники информации убедили ИКАО в том, что для многих государств действенным средством гарантирования эффективного контроля за обеспечением безопасности полетов является объединение ресурсов для создания РОКБП. ИКАО взяла на себя обязательства по оказанию помощи Договаривающимся государствам в создании РОКБП и управлении ими, а также по предоставлению соответствующего инструктивного материала. Это становится тем более актуальным с учетом роли, которую, как ожидается, РОКБП будут играть в недавно внедренных программах, например процесс проверок в рамках механизма непрерывного мониторинга (МНМ) УППКБП ИКАО, в деятельности региональных групп по безопасности полетов (РГБП) и в разработке региональных и субрегиональных программ по обеспечению безопасности полетов в целях оказания поддержки программам по обеспечению безопасности полетов на государственном уровне, а также системам управления безопасностью полетов на уровне отрасли. Благодаря эффективному участию в этих программах РОКБП будут еще более полезными в укреплении систем контроля за обеспечением безопасности полетов в своих государствах-членах и в реализации стратегий и методов уменьшения риска в рамках своих соответствующих регионов и субрегионов.

1.1.4 Проблемы, связанные с выполнением SARPS ИКАО, были признаны многими международными форумами. Конференция генеральных директоров гражданской авиации по глобальной стратегии организации контроля за обеспечением безопасности полетов (2006), 36-я сессия Ассамблеи ИКАО (2007), Симпозиум ЕС-ИКАО по региональным организациям (2008), Группа Совета ИКАО по региональным органам (2009), Конференция высокого уровня по безопасности полетов (2010) и 37-я сессия Ассамблеи ИКАО (2010) поддержали

1. Для целей настоящего руководства "государство-член" означает государство, принадлежащее к РОКБП, а "Договаривающееся государство" означает государство, являющееся участником Чикагской конвенции.

идею создания региональных механизмов для совместного использования ресурсов, выделяемых на цели обеспечения безопасности полетов, и согласования региональной политики и региональных процедур в области обеспечения безопасности полетов для создания устойчивого механизма контроля за обеспечением безопасности полетов в глобальном масштабе.

1.2 ИНФОРМАЦИЯ О РУКОВОДСТВЕ

1.2.1 В части А *"Создание государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов и управление этой системой"* настоящего руководства изложены обязательства Договаривающихся государств в рамках Чикагской конвенции в отношении организации контроля за обеспечением безопасности полетов и определены следующие 8 критических элементов, которые считаются необходимыми компонентами системы надзора за обеспечением безопасности полетов:

- критический элемент 1: основное авиационное законодательство;
- критический элемент 2: конкретные эксплуатационные правила;
- критический элемент 3: государственная система гражданской авиации и функции контроля за обеспечением безопасности полетов;
- критический элемент 4: подготовка и квалификация технического персонала;
- критический элемент 5: технические инструкции, средства и методы предоставления информации имеющей критическое значение для обеспечения безопасности полетов;
- критический элемент 6: обязательства по выдаче свидетельств, сертификации, выдаче лицензий и утверждению;
- критический элемент 7: обязательства в отношении контроля;
- критический элемент 8: разрешение проблем с безопасностью полетов.

1.2.2 В отношении критического элемента 3, т. е. государственной системы гражданской авиации и функций контроля за обеспечением безопасности полетов, отсутствие надлежащей организации по надзору за обеспечением безопасности полетов и нехватка достаточного количества технического персонала, имеющего надлежащие квалификацию, опыт и подготовку, являются наиболее распространенными недостатками, выявленными во многих государствах, подвергнутых проверкам. Государствам, которые по иным причинам не могут мобилизовать ресурсы, необходимые для создания эффективного механизма контроля за обеспечением безопасности полетов на национальной основе, рекомендуется объединить свои ресурсы с другими государствами в субрегионе с целью учреждения РОКБП.

1.2.3 Глава 2 настоящего руководства касается необходимости в региональной стратегии для создания РОКБП и мер, которые следует принять по ее разработке. В качестве одного из подходов к созданию РОКБП в ней предлагается использовать определенный метод управления проектом, позволяющий учитывать потребности государств-членов и поддерживать надлежащий контроль за расходами и графиком реализации данного проекта. В главе 3 представлены различные факторы, влияющие на определение наиболее подходящих правовых рамок для РОКБП, имея в виду, что ее правовая основа должна, в определенной степени, соответствовать ее целям. В главе 3 также приводится ряд вариантов, основанных на опыте, полученном благодаря уже созданным РОКБП. В главе 4 излагаются факторы, которые необходимо принять к сведению при определении оптимальной организационной структуры для РОКБП. Кроме того, в ней приводится подробное описание функциональных обязанностей и сфер ответственности руководящего органа РОКБП и различных должностных лиц в рамках этой организации.

1.2.4 В главе 5 приводятся подробные руководящие принципы различных альтернативных вариантов финансирования РОКБП. Эта глава охватывает текущую политику ИКАО в отношении сборов и налогов, взимаемых с пользователей, и их связь с финансированием РОКБП. В ней также предлагаются различные

формы и источники финансирования РОКБП, и в заключение излагается практический подход к выработке механизмов устойчивого финансирования. В главе 6 дается обзор стратегий управления, основанного на показателях или конечных результатах (УКР), и систем менеджмента качества (СМК), призванных повысить эффективность РОКБП. В ней также излагается концепция комплексной системы управления (КСУ), которую применили некоторые РОКБП в целях удовлетворения разнообразных требований и стандартов системы управления, связанных с безопасностью полетов и качеством. Глава 7 охватывает вопросы внедрения региональной программы обеспечения безопасности полетов (РПБП) с применением концепций, разработанных для целей внедрения государственной программы по безопасности полетов (ГосПБП), к аналогичным требованиям на уровне региона или субрегиона. Глава 8 охватывает программы РОКБП по подготовке персонала, в той части, которая касается политики и целей в области подготовки, а также учебных программ, методов и требований к обучению. В ней также содержатся руководящие указания по ведению учетных данных о прохождении обучения, оценке ее результатов и квалификационным требованиям.

1.2.5 К настоящему руководству прилагаются четыре добавления. В добавлении А приводится пример фактического документа соглашения о создании РОКБП. В добавлении В представлены примеры организационных структур трех существующих РОКБП. В добавлениях С и D приводятся соответственно образцы оглавления руководства РОКБП по политике и процедурам и руководства РОКБП по политике и процедурам в области подготовки.

Глава 2

СОЗДАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

2.1 ПОТРЕБНОСТЬ В СОЗДАНИИ РОКБП

2.1.1 Конвенция о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция) и ее Приложения возлагают ответственность за безопасность полетов на отдельные Договаривающиеся государства. Каждое государство несет ответственность за поддержание летной годности воздушных судов, безопасную и эффективную эксплуатацию воздушных судов, выдачу свидетельств и/или лицензий персоналу и обеспечение безопасного потока воздушного движения в пределах своего воздушного пространства, включая предоставление обслуживания воздушного движения и надлежащую аэродромную инфраструктуру. Без полного осознания и соблюдения Договаривающимися государствами этих международных обязательств безопасность полетов может оказаться под угрозой. Однако, несмотря на большое число инициатив, предпринятых во многих регионах в течение нескольких десятилетий ИКАО, другими международными организациями, отдельными Договаривающимися государствами и участвующими сторонами авиационной отрасли в целях повышения уровня безопасности полетов гражданской авиации, целый ряд государств так и не смог создать возможности для эффективного надзора за обеспечением безопасности полетов.

2.1.2 Некоторые Договаривающиеся государства, проверенные ИКАО, либо не приняли основное авиационное законодательство и/или эксплуатационные правила, либо их существующее авиационное законодательство и нормативные требования оказались устаревшими. Как следствие, они не обеспечивают необходимой правовой основы для эффективного функционирования гражданской авиации. В том, что касается институциональной структуры, многие Договаривающиеся государства не предоставили ведомству гражданской авиации (ВГА) достаточной автономии и полномочий для регулирования деятельности гражданской авиации и надзора за ней. Опыт показывает, что ВГА оказываются наиболее успешными, когда они являются автономными и обладают адекватными ресурсами для обеспечения независимости и устойчивости. Для гарантии найма и сохранения квалифицированного персонала необходим последовательный и надлежащий бюджет. Однако в некоторых государствах, даже в случае обязательства создать автономное ВГА, масштаб авиационной деятельности в пределах государства может оказаться недостаточным для формирования фондов, необходимых для создания эффективного механизма надзора за обеспечением безопасности полетов.

2.1.3 Как показали проверки УППКБП, наиболее общей причиной того, почему государство не может создать эффективный механизм контроля за обеспечением безопасности полетов, является его неспособность обеспечить требуемые финансовые и людские ресурсы. Зачастую у государства отсутствует достаточное число квалифицированного персонала, чтобы оно могло выполнять свои обязанности по надзору за обеспечением безопасности полетов. Кроме того, из-за нехватки финансовых средств обучение персонала может оказаться неадекватным для обеспечения надлежащего уровня актуальности знаний и квалификации технического персонала.

2.1.4 Более того, реальный масштаб или объем надзорной деятельности может не требовать наличия технических экспертов с полным рабочим днем, либо в государственной структуре оплаты труда может быть не предусмотрена соответствующая финансовая компенсация услуг таких экспертов. Низкие уровни авиационной деятельности в сочетании с конкурирующим спросом на государственные ресурсы могут привести к выделению недостаточных ресурсов для деятельности и программ государства в области контроля за обеспечением

безопасности полетов. Поэтому в регионах, где такие проблемы возникают, государства могут придерживаться мнения о том, что наиболее оптимальным для них решением будет объединение своих ресурсов для создания региональной системы, которая может осуществлять от их имени соответствующие задачи и функции по надзору за обеспечением безопасности полетов. Это привело ИКАО к выводу о том, что региональные или субрегиональные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов являются эффективным средством для устранения этих недостатков за счет совместного осуществления задач, стратегий и мер. Наиболее важным фактором является то, что объединение ресурсов позволяет РОКБП привлекать, нанимать и сохранять персонал, обладающий надлежащей квалификацией и опытом.

2.1.5 Для некоторых государств, помимо объединения ресурсов, осуществляемое через институционализированный региональный орган сотрудничество также позволяет согласовывать и стандартизировать требования к надзору за обеспечением безопасности полетов. В соответствии со статьей 37 Чикагской конвенции каждое Договаривающееся государство обязуется сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации, касающихся воздушных судов, персонала, воздушных трасс и вспомогательных служб, по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее. Для некоторых государств наиболее эффективным методом достижения этой цели и обеспечения того, чтобы они могли сообща внедрять международные стандарты, является членство в РОКБП.

2.1.6 Успех в создании и устойчивом функционировании РОКБП зависит от приверженности его государств-членов выполнению условий, содержащихся в основополагающем документе РОКБП. Это включает необходимость поддерживать четко определенный баланс между обязанностями государств-членов и обязанностями РОКБП. Единообразное применение Договаривающимися государствами положений, содержащихся в SARPS ИКАО, признается как необходимое условие для обеспечения безопасности и регулярности воздушных перевозок международной гражданской авиации. В обязанность каждого государства входит утверждение и обновление нормативных положений и поддерживающих их процедур для обеспечения выполнения SARPS ИКАО в пределах государства. РОКБП могут оказать помощь своим государствам-членам в разработке типового пакета законов и нормативных положений по гражданской авиации, с тем чтобы государства-члены могли их адаптировать и использовать для гармонизации своих собственных национальных законов и правил. Таким образом, за счет согласования нормативных положений значительно упрощается задача по осуществлению контроля за обеспечением безопасности полетов в рамках конкретного региона. Аналогичным образом РОКБП могут в поддержку согласованных нормативных положений разработать ряд стандартов и процедур для их внедрения.

2.1.7 В других случаях, когда в соответствующем регионе имеется общий законодательный орган, государства-члены РОКБП продвинулись на шаг далее, чем согласование, и приняли единые требования в отношении гражданской авиации. Такова ситуация в Европе, где Европейским парламентом и Советом Европейского союза в рамках Договора о создании Европейского сообщества (ЕС) были принят закон о гражданской авиации или Базовое нормативное положение (Нормативное положение (ЕС) 216/2008). Базовым нормативным положением было создано Европейское агентство по безопасности полетов (ЕАБП) в качестве РОКБП, имеющей юридическое лицо и полномочия по претворению в жизнь законов Европейского союза по безопасности полетов и наделенной совместно с Европейской комиссией и государствами-членами Европейского союза общими полномочиями в области правоприменения и надзора. ЕАБП разрабатывает предложения по совместному внедрению правил для принятия Европейской комиссией и может само принять необязывающий нормативный материал для придания силы Базовому нормативному положению и правилам внедрения. В рамках институциональной системы Сообщества внедрение того или иного закона сообщества является прежде всего ответственностью государств-членов. Поэтому задачи по выдаче свидетельств, сертификации, выдаче разрешений и утверждению, предусмотренные Базовым нормативным положением и его правилами внедрения, должны осуществляться на национальном уровне. Однако в некоторых четко определенных случаях ЕАБП также наделена полномочиями выполнять функции по сертификации и утверждению.

2.1.8 Согласно Чикагской конвенции только государство несет ответственность за надзор за обеспечением безопасности полетов, и эту ответственность нельзя переложить на какой-либо региональный орган. Таким образом, хотя государство может делегировать РОКБП осуществление конкретных задач и функций по контролю за обеспечением безопасности полетов, например, проведение проверок для сертификации эксплуатанта, тем не менее оно должно сохранять у себя минимальные возможности выполнять свои обязательства, предусмотренные Чикагской конвенцией. Государства всегда должны быть способны надлежащим образом и эффективно контролировать выполнение делегированных РОКБП функций надзора за обеспечением безопасности полетов.

2.1.9 Поэтому стратегия должна предусматривать всесторонний анализ методов управления РОКБП и контроля за ней. Государствам необходима система мониторинга выявленных недостатков в области безопасности полетов и своевременного принятия четко определенных корректирующих мер. Государствам также необходим процесс контроля за деятельностью РОКБП в целях обеспечения ее эффективности. Важное значение имеет сотрудничество между ВГА государства и РОКБП для гарантии того, чтобы потребности государства учитывались РОКБП и чтобы государство было уверено в том, что РОКБП эффективно выполняет свои задачи.

2.1.10 Таким образом, с самого начала государствам в пределах того или иного конкретного региона необходимо определить правовые и нормативные рамки, которые будут регулировать безопасность полетов, с точки зрения того, будут ли они основаны на принятии согласованного или единого для всех пакета требований. Затем им необходимо определить роль, которую будет играть их РОКБП в отношении разработки, принятия, опубликования и введения законов и нормативных положений, касающихся гражданской авиации, а также разработки стандартов, процедур и прочих рекомендаций по их внедрению. Это лишь некоторые из важных соображений, которые должны быть учтены при разработке стратегии создания и поддержки деятельности РОКБП.

2.1.11 Использование согласованного или единого пакета законов, нормативных положений и процедур, касающихся гражданской авиации, ни в коей мере не означает применение менее жестких стандартов. Напротив, цель заключается в стандартизации критериев, подлежащих соблюдению государствами-членами РОКБП, для обеспечения выполнения международных положений. В результате, уровень безопасности воздушных перевозок в регионе должен существенно возрасти. Стандартизация также увеличит возможности государств по осуществлению надзора за обеспечением безопасности полетов за счет гармонизации подготовки персонала и увеличения количества экспертов во всем регионе. Более того, она окажет общее позитивное влияние на производство полетов в данном регионе, поскольку сотрудничество между авиационными организациями и свободный поток авиационных услуг, персонала и продуктов будут существенно упрощены благодаря наличию согласованного или единого пакета нормативных положений.

2.2 СТРАТЕГИЯ СОЗДАНИЯ РОКБП

2.2.1 Представляется важным, чтобы государства, изъявляющие желание создать РОКБП, с самого начала процесса придерживались стратегии, которая была бы четко определена с точки зрения предполагаемых целей и задач организации, которую они хотят учредить. Поэтому стратегия должна предусматривать всесторонний анализ потребностей участвующих государств и региона или субрегиона в целом, а также выгод, которые будут получены в результате создания РОКБП. Такой анализ поможет определить круг задач и соответствующих видов деятельности РОКБП. В этом отношении основное внимание следует уделять тем видам деятельности, которые влияют на осуществление регионального контроля за обеспечением безопасности полетов и способствуют развитию эффективной структуры надзора за безопасностью полетов и соответствующих механизмов.

2.2.2 В целом масштаб деятельности РОКБП будет зависеть от потребностей ее государств-членов, установленных приоритетов и уровня ресурсов, выделяемых РОКБП. Поэтому необходимо поддерживать баланс между потребностями и приоритетами государств, с одной стороны, и уровнем ресурсов, располагаемых

для создания и устойчивого функционирования РОКБП, с другой стороны. На практике это означает, что принимается стратегия, в соответствии с которой масштаб деятельности, которую РОКБП предстоит осуществлять на начальном этапе работы, сводится к согласованию законодательства и нормативных положений по безопасности полетов и проведению соответствующего контроля и не касаются каких-либо иных вопросов, например, связанных с выдачей свидетельств персоналу и сертификацией эксплуатантов и воздушных судов и надзором за ними. По мере развития РОКБП, повышения уровня ее компетентности и усиления ее финансирования масштаб деятельности может быть расширен за счет охвата других областей контроля за обеспечением безопасности полетов, таких как сертификация аэродромов и аэронавигационных средств и надзор за ними и даже контроль за обеспечением авиационной безопасности.

2.2.3 Государствам необходимо сосредоточиться на тех видах деятельности, которые демонстрируют более высокий уровень влияния на региональный контроль за обеспечением безопасности полетов и способствуют созданию эффективной структуры надзора за обеспечением безопасности полетов. Однако столь же важно, чтобы при выработке стратегии учитывался вклад РОКБП в совершенствование и расширение экономического, социального и экологического секторов своих государств-членов. ИКАО и другие международные организации могут оказать помощь в формировании такой стратегии и достижении определенных региональных договоренностей.

2.2.4 В целях определения потребностей государств в отношении систем контроля за обеспечением безопасности полетов может быть проведен сравнительный анализ пробелов, используя результаты проверок в рамках УППКБП ИКАО и других проверок, а также иные источники информации. В частности, проверки УППКБП ИКАО позволили собрать большой объем информации о стоянии контроля за обеспечением безопасности полетов в государствах. Эти проверки показывают, что значительное число Договаривающихся государств сталкиваются с проблемами, связанными с соблюдением требований SARPS ИКАО, наймом квалифицированного и опытного персонала и, в целом, с выполнением своих обязательств по надзору за обеспечением безопасности полетов. Поскольку SARPS ИКАО призваны обеспечить, помимо прочего, минимальный уровень безопасности полетов международной гражданской авиации, несоблюдение SARPS ставит под угрозу безопасность полетов гражданских воздушных судов.

2.2.5 Принятие стратегии, включающей проведение сравнительного анализа пробелов, также поможет определить уровень полномочий, которые государства предполагают делегировать своим РОКБП в отношении различных задач и функций, подлежащих осуществлению. В этом контексте государствам необходимо с самого начала и с учетом политических, социальных и экономических особенностей региона определить правовую и нормативную структуру, которая будет управлять вопросами безопасности полетов на региональном уровне. Это предполагает выбор из нескольких вариантов, например, должны ли требования, регулирующие надзор за обеспечением безопасности полетов в каждом государстве, основываться на единой для данного региона нормативной структуре или на согласовании различных пакетов национальных законов и нормативных положений, принятых и опубликованных каждым государством. В свою очередь, это определит роль, которую будет играть РОКБП в разработке, принятии, опубликовании, внедрении и контроле за соблюдением применимых положений и в разработке вспомогательных стандартов, процедур и инструктивных материалов.

2.2.6 Решения, касающиеся потребностей, которые должны удовлетворяться РОКБП, ее задач и уровня полномочий, подлежащих делегированию государствами-членами, также окажут влияние на форму и масштаб организации. Существующие РОКБП приняли различные формы, начиная от относительно свободной ассоциации ведомств ВГА, которые договорились сотрудничать в разработке и внедрении требований и процедур, и до межправительственной организации с нормативными полномочиями и, в некоторой степени, с правоприменительными полномочиями. Форма, которую примет та или иная РОКБП, будет главным образом определяться потребностями ее членов, уровнем располагаемых ресурсов, масштабом деятельности, уровнем полномочий, делегируемых государствами-членами и, в определенных случаях, законодательной основой, уже созданной группой или сообществом государств, учреждающих РОКБП. В целях учета всех этих факторов представляется важным, чтобы созданию РОКБП предшествовал тщательный анализ необходимости в РОКБП и четкое определение ее мандата.

2.2.7 Кроме того, для обеспечения эффективности РОКБП ее создание должно осуществляться в соответствии с хорошо структурированным процессом или методом, который будет гарантировать тщательный учет ожиданий участников в отношении задач РОКБП. В общих чертах стратегия создания РОКБП должна дать возможность государствам-членам определить свои собственные приоритеты в региональной перспективе, а также заручиться донорской поддержкой в деле создания и позднее во внедрении эффективной системы контроля за обеспечением безопасности полетов. Кроме того, указанная стратегия должна разрешать проблемы, связанные с необходимостью постоянного контроля за расходами и графиком работ в процессе создания РОКБП и управления ею.

2.2.8 Ключевой задачей региональной стратегии является повышение эффективности регионального сотрудничества путем обеспечения того, чтобы целевые приоритеты отражали действительно критические потребности, которые могут быть удовлетворены более экономичным образом посредством совместного и коллективного использования ресурсов. Поэтому с учетом потребностей любого конкретного региона принятая стратегия создания РОКБП должна быть нацелена на следующее:

- a) приоритизацию эффективного и действенного внедрения системы контроля за обеспечением безопасности полетов;
- b) объединение людских и финансовых ресурсов;
- c) более эффективное решение вопросов, связанных с региональными и внешними факторами и ограничениями, с учетом того, что это коллективный орган;
- d) усиление сотрудничества и взаимодействия между государствами-членами в отношении сбора, анализа и совместного использования данных и информации, касающихся безопасности полетов в регионе;
- e) устранение недостатков в рамках национальных или двусторонних усилий в области безопасности полетов;
- f) оказание поддержки отрасли, с тем чтобы она обеспечивала соблюдение нормативных положений;
- g) выявление и поддержку распространения в регионе передовой практики;
- h) демонстрацию, как ответственной региональной организацией, высокого уровня региональной солидарности;
- i) обеспечение объективности и независимости инспекторов;
- j) развитие возможностей составления проектов и изменения законодательства и нормативных положений, процедур и других инструктивных материалов в области гражданской авиации, а также разработки более четких стандартов, основанных на международных требованиях и адаптированных к региональным условиям и потребностям авиационной отрасли.

2.3 ПРОЦЕСС СОЗДАНИЯ РОКБП

2.3.1 Для эффективной реализации РОКБП требуются твердые обязательства на высшем правительственном уровне и активное участие партнеров по авиационной безопасности, включая авиационную отрасль. Сильное региональное партнерство и сотрудничество представляют собой два предварительных

условия, необходимых для развития и объединения усилий по совершенствованию региональной системы контроля за обеспечением безопасности полетов. Договаривающиеся государства того или иного конкретного региона могут расширить свои возможности надзора за обеспечением безопасности полетов путем совместной работы над выполнением задач в этой области. Необходимо, чтобы государства, имеющие намерение создать РОКБП в рамках общей региональной системы обеспечения безопасности полетов, с самого начала процесса взяли на себя обязательства следовать стратегии, которая была бы четко определена с точки зрения предполагаемых целей и задач организации, которую они хотят создать. Для успешного осуществления региональной стратегии по обеспечению безопасности полетов исключительно важно, чтобы ее цели включали в себя приоритеты государств, относящиеся к безопасности полетов. РОКБП должна быть связана с национальными программами ВГА по безопасности полетов, дополнять, развивать и усиливать их.

2.3.2 Для обеспечения эффективности РОКБП ее создание должно осуществляться с использованием четко структурированного процесса или метода. Применение структурированного метода управления проектом является одним из способов обеспечения того, чтобы создание РОКБП основывалось на надлежащем процессе планирования, учитывающего ожидания участников в отношении задач РОКБП. Он также обеспечит эффективный мониторинг и контроль на протяжении всех различных этапов создания организации, в частности, в отношении затрат, сроков и выгод, которые будут получены от РОКБП. С этой целью могут быть использованы различные методы управления проектом, из которых двумя наиболее широко распространенными являются Свод знаний по управлению проектами (РМВОК) Института проектного управления (PMI), используемый в Северной Америке, и второе издание Проекта в контролируемых условиях (PRINCE2), которое используется преимущественно в Европе. В некоторых случаях эти два метода были успешно интегрированы в единый гибридный метод для разработки проектов и управления ими.

2.3.3 Принятие того или иного метода управления проектом для создания РОКБП предполагает назначение менеджера проекта и проектной группы, которые будут заниматься повседневной работой по разработке структуры РОКБП. Проектная группа может проводить на регулярной основе совещания с целевой группой или комитетом, составленными из представителей государства, для гарантии того, чтобы государство играло активную роль в создании РОКБП. Комитет будет рассматривать доклады и другие документы, разработанные проектной группой, до их представления на утверждение административному органу проекта. Такой механизм будет также обеспечивать обмен информацией и замечаниями между государством и проектной группой, что является важным условием для успешного создания РОКБП.

2.3.4 Одним из первых шагов в принятии обязательств по созданию РОКБП является утверждение процесса или шагов, которые необходимо предпринять для разработки этого проекта. Как правило, это может быть осуществлено путем подписания соглашения (меморандум или протокол о взаимопонимании) всеми участвующими сторонами проекта. В случае государств такое соглашение должно быть подписано наиболее высокопоставленными представителями государства, предусмотренными конституционными требованиями, что продемонстрирует таким образом политические обязательства на надлежащем правительственном уровне. В соглашении следует указать выгоды от РОКБП и обязанности различных сторон, задействованных в ее создании, изложить обоснование ее учреждения и перечислить любые ограничения, которые могут повлиять на проект. В соглашении следует также определить отчетные документы по проекту, включая правовую, организационную и финансовую структуру организации, и такие вспомогательные документы, как правила, процедуры, справочники и прочие инструктивные материалы. В добавлении А приводится пример фактического контрактного обязательства в виде Протокола о взаимопонимании.

2.3.5 С самого начала планирование РОКБП должно предусматривать проведение технико-экономического обоснования и обзора результатов проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов, в ходе которых собираются соответствующие данные и информация от государств относительно характера и уровня авиационной деятельности в регионе, возможностей государств в области надзора за обеспечением безопасности полетов, и сведения об уровне авиационных происшествий и инцидентов в этих государствах. Указанные информация и данные будут использоваться для проведения

различных анализов, включая анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, характерных для региона, который РОКБП будет обслуживать. Кроме того, как указывалось ранее, необходимо осуществить сравнительный анализ пробелов или анализ потребностей участников, с тем чтобы уточнить круг деятельности РОКБП. Может быть также проведен финансовый анализ для определения наличия ресурсов в регионе, анализ затрат/выгод и риска. Этап планирования помогает учитывать ожидания государств и участвующих сторон в отношении обязанностей и полномочий РОКБП.

2.3.6 Задачи РОКБП состоят в оказании содействия в вопросах выдачи свидетельств, сертификации, выдачи разрешений, утверждения и надзора за деятельностью гражданской авиации в рамках государств-членов, а также повышения уровня безопасности полетов в регионе. Целью использования структурированного подхода к управлению проектом при создании РОКБП является обеспечение того, чтобы в конечном итоге РОКБП выполнила свои задачи. Однако в то же время полная функциональность РОКБП всегда будет зависеть от наличия ресурсов и обязательств государств-членов.

2.3.7 В конечном итоге разработка проекта РОКБП с использованием хорошо структурированного метода обеспечивает применение ряда основополагающих руководящих принципов, включая необходимость следующего:

- a) учета требований и исходных данных государств – членов РОКБП, полученных при проведении сравнительного анализа пробелов и обзора результатов проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов;
- b) учета региональных условий, включая политические, правовые, экономические и социальные факторы, путем проведения SWOT-анализа и других видов оценки, например анализы влияния и факторов риска;
- c) обеспечения соблюдения положений ИКАО и международной передовой практики;
- d) создания формальной правовой базы для РОКБП;
- e) обеспечения отделения функций надзора за обеспечением безопасности полетов от функций расследования авиационных происшествий, а также функций предоставления обслуживания от функций надзора за обеспечением безопасности полетов и гарантирования того, чтобы инспекционные проверки, проводимые в государствах-членах, не подвергались политическим или иным формам вмешательства или давления;
- f) разработки эффективной и действенной организационной структуры при минимальных затратах;
- g) обеспечения такого уровня финансирования РОКБП, который гарантировал бы ее устойчивое функционирование без полной зависимости от донорской поддержки.

2.3.8 РОКБП должна иметь четко сформулированное программное заявление, которое отражало бы ее задачи и мандат, указанные в заключенном соглашении. Программное заявление будет зависеть от обязанностей и сфер ответственности, согласованных для данной РОКБП для целей предоставления рекомендаций и помощи государствам-членам. Указанное программное заявление должно содержать элементы, позволяющие государствам-членам внедрить эффективную и действенную систему контроля за обеспечением безопасности полетов. Кроме того, программное заявление должно предусматривать внедрение единых процедур и документации, касающихся контроля за обеспечением безопасности и требующих от государств-членов стандартизировать свои процессы и процедуры в области выдачи свидетельств, сертификации, выдачи разрешений, утверждения и надзора за деятельностью авиационной отрасли согласно мандату РОКБП и в соответствии с международными обязательствами.

2.3.9 Для регионального механизма контроля за обеспечением безопасности полетов требуется эффективная и действенная институциональная структура, которая, как минимум, должна включать правовые, организационные и финансовые основы и бизнес-модель, гарантирующую устойчивое финансирование. Поэтому в главе 3 рассматриваются правовые рамки РОКБП, а в главе 4 – вопросы, связанные с ее организационной структурой. В главе 5 рассматриваются финансовые механизмы, которые могут быть внедрены для обеспечения адекватного финансирования создания РОКБП и стабильности ее работы в долгосрочной перспективе.

Глава 3

ПРАВОВАЯ ОСНОВА РЕГИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

3.1 ФАКТОРЫ, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ ПРАВОВУЮ ОСНОВУ РОКБП

3.1.1 В соответствии с резолюцией А37-8 Ассамблеи ИКАО организация РОКБП должна содействовать налаживанию взаимодействия от имени своих государств-членов для выработки решений общих проблем с целью наращивания возможностей государств в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов. Поэтому адекватная правовая основа должна включать приемлемое для всех потенциальных государств-членов соглашение, которое отвечает их общим эксплуатационным потребностям в области надзора за обеспечением безопасности полетов. В этом контексте задачи и цели РОКБП должны как минимум включать предоставление экспертных рекомендаций, консультативных услуг по вопросам контроля за обеспечением безопасности полетов и технической помощи. Одной из задач РОКБП может также быть выполнение от имени государств-членов функций надзора за обеспечением безопасности полетов. В государствах, не имеющих достаточных людских и финансовых ресурсов для осуществления эффективного контроля за обеспечением безопасности полетов, все эти три вида деятельности являются ключевыми для целей РОКБП. В частности, выполнение РОКБП от имени государств-членов функций по контролю за обеспечением безопасности полетов является наиболее выгодным с точки зрения эффективного и действенного использования ресурсов.

3.1.2 Выполнение РОКБП определенных задач и функций от имени своих государств-членов требует делегирования ей соответствующих полномочий. С правовой точки зрения делегирование государством-членом полномочий своей РОКБП не требует, чтобы РОКБП имела особую структуру, и предусматривает только делегирование функций, а не обязательств. В соответствии с Чикагской конвенцией надзор за безопасностью полетов остается ответственностью государства, даже если соответствующие задачи и функции делегируются другой организации.

3.1.3 Однако при разработке правовой и институциональной структуры РОКБП важно иметь в виду не только потребности государств-членов, а также задачи и цели, которые должна осуществлять РОКБП, но и создание наилучшей рамочной основы, позволяющей делегировать РОКБП полномочия государствами-членами и получить твердые обязательства от государств в отношении РОКБП и ее долгосрочной стабильности. Как видно из раздела 3.2, некоторые варианты разработки правовой и институциональной основы в большей степени учитывают эти факторы, чем другие.

3.2 ВАРИАНТЫ РАЗРАБОТКИ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ РОКБП

3.2.1 На правовую форму РОКБП окажет влияние ряд факторов, некоторые из которых характерны только для данного региона или субрегиона, который будет обслуживаться указанным РОКБП. Помимо потребностей самих государств-членов влияние на тип создаваемой РОКБП несомненно окажут факторы, связанные с экономическим и политическим контекстом региона и конституционной основой государств-членов. Что касается уже учрежденных РОКБП, формы варьируются от относительно неформальных механизмов, таких, как проекты COSCAP ИКАО, до полностью созревших региональных межправительственных организаций, которые были созданы на базе гораздо более формальных многосторонних договоров и соглашений.

**Документы проекта/программы COSCAP
и меморандум о сотрудничестве (МОВ/МОС)**

3.2.2 В настоящее время проекты COSCAP создаются как совместные субрегиональные проекты под эгидой ИКАО с целью повышения уровня безопасности полетов, включая предотвращение авиационных происшествий и расширение возможностей государств-членов в области надзора за обеспечением безопасности полетов. В целом их мандат позволяет предоставлять те виды услуг, которые определены для РОКБП, т. е. предоставление экспертных рекомендаций и консультаций и оказание технической помощи в вопросах контроля за обеспечением безопасности полетов и выполнение функций по надзору за обеспечением безопасности полетов от имени своих членов.

3.2.3 Институциональная структура COSCAP изложена в документе о создании проекта либо программы, в котором содержатся подробные данные о целях проекта, его управлении в виде учреждения организационного комитета, источниках финансирования и соответствующих обязанностях и обязательствах всех сторон, включая государства-члены и ИКАО. В некоторых случаях документу о создании проекта/программы предшествует меморандум о взаимопонимании, который подписывается всеми государствами-членами и провозглашает намерение создать проект COSCAP. В других ситуациях документ о создании проекта/программы может быть приложен к протокольному соглашению или МОС, подписанному государствами или их представительным органом и ИКАО. В ряде случаев документ о создании проекта/программы включает четкую цель, предусматривающую переход от COSCAP к более формализованному органу по контролю за обеспечением безопасности полетов.

3.2.4 Имеются случаи, когда в отношении COSCAP первоначально не было заключено никакого обязывающего соглашения и документ проекта/программы не предусматривал создания более формализованного органа. Впоследствии были предприняты шаги по укреплению правовой и институциональной основы COSCAP путем подписания соглашения об институциональной рамочной основе или МОС. МОС позволяет проекту COSCAP выполнять функции РОКБП более эффективно и обеспечивает средство получения более устойчивого финансирования.

3.2.5 Поэтому даже сами проекты COSCAP могут в определенной степени отличаться друг от друга в плане своих правовых рамок и институциональной структуры в зависимости от специфики регионов, в которых они созданы. Однако независимо от этих различий все проекты COSCAP по сути остаются проектами, которые зависят от ИКАО в отношении управленческих и административных услуг, которые, например, могут включать подготовку контрактов персонала, открытие банковских счетов и управление финансами. Проект COSCAP может функционировать только во взаимосвязи с ИКАО, не имеет статуса юридического лица и поэтому не может по праву заключать соглашений с другими организациями, такими как финансовые ведомства. Документы о создании проекта/программы и МОС, на которых базируются проекты COSCAP, являются относительно неформальными соглашениями, допускающими некоторую гибкость, но они являются менее обязывающими в отношении вопросов внутреннего утверждения, поскольку они не связаны с твердыми юридическими обязательствами, которые предусматриваются более формальными соглашениями.

3.2.6 МОС характеризуется как документ, выражающий совпадение воли сторон, указывая на намерение придерживаться единого направления действий. Он часто применяется в случаях, когда стороны не подразумевают юридического обязательства или в ситуациях, когда стороны не могут заключить юридически обязывающего соглашения. В этом отношении меморандум часто предшествует более формальному институционализирующему соглашению. Такова была ситуация с тринадцатью государствами-членами Карибского содружества (CARICOM), которые в 2001 году создали региональную систему безопасности полетов (RASOS) на основе МОС. Это проложило дорогу к подписанию более обязывающего соглашения главами государств, которое предусматривало переход от RASOS к Карибской системе контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности (КАССОС) как учреждению Содружества с полным статусом юридического лица.

3.2.7 Существуют другие примеры, когда неформальные, менее обязывающие соглашения, такие как МОС, послужили основой создания РОКБП, и за которыми последовало заключение более формализованных соглашений или договоров. Одним из таких примеров является проект COSCAP для государств – членов группы Банджунского соглашения (COSCAP-BAG), который позднее был преобразован в Организацию по контролю за обеспечением безопасности полетов группы Банджунского соглашения (BAGASOO). В случае Латинской Америки проект COSCAP был создан в 1995 году, который после подписания МОВ между Латиноамериканской комиссией гражданской авиации и ИКАО привел к созданию Региональной системы сотрудничества по контролю за обеспечением безопасности полетов в Латинской Америке (SRVSOP). Еще одним примером может служить европейское Объединенное управление гражданской авиации, которое позднее было преобразовано в Европейское агентство по безопасности полетов (ЕАБП). Кипрские соглашения, которые были подписаны в 1990 году, преследовали ту же цель, что и МОС при учреждении Объединенного управления гражданской авиации в качестве органа сотрудничества без юридических полномочий. Впоследствии эти соглашения были заменены более формальным соглашением – Нормативным положением (ЕС) № 1592/2002, которое было принято Европейским парламентом и Советом Европейского союза 15 июля 2002 года в качестве основы для создания Европейского агентства по безопасности полетов (ЕАБП).

Региональные международные организации

3.2.8 Создание РОКБП в качестве региональной международной организации на базе формального международного соглашения или договора рассматривается как предпочтительный вариант для обеспечения более прочных обязательств своих государств-членов и более долгосрочной стабильности самой РОКБП. Как правило, это предусматривает заключение многостороннего договора на дипломатической конференции и последующую ратификацию договора или соглашения государствами региона, желающими присоединиться к РОКБП. Такое соглашение может вступить в силу только после его ратификации определенным числом государств. Примером этого варианта является Тихоокеанское бюро по безопасности полетов (PASO), которое было создано на основе решения совещания министров Тихоокеанского форума в 1998 году. Это привело к открытию для подписания в 2004 году Договора по безопасности полетов и авиационной безопасности Океании и его последующему вступлению в силу в 2005 году после того, как он был подписан пятью из десяти государств-членов.

3.2.9 Другим примером РОКБП, учрежденной на основе международного соглашения, которое подлежало последующей ратификации, является Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности гражданской авиации (КАССОА). Международное соглашение представляло собой протокол, ставший частью Договора о создании Восточноафриканского сообщества. Он был подписан в 2007 году, создав таким образом указанное агентство как учреждение Сообщества. Преимущество таких видов соглашений заключается в том, что созданные организации имеют статус юридического лица, означающий, что они могут самостоятельно признавать и принимать на себя связанные с безопасностью полетов функции, делегированные государствами-членами и могут действовать как совместное агентство при выполнении задач по контролю за обеспечением безопасности полетов от имени всех своих государств-членов. Одним из главных преимуществ принятия такого варианта является то, что он позволяет РОКБП обеспечивать свое собственное финансирование посредством взимания взносов и сборов и вести прямые переговоры с финансирующими ведомствами, кредитными организациями и донорами по вопросам кредитов и субсидий.

3.2.10 Вместе с тем создание РОКБП на основе формального соглашения, которое должно быть ратифицировано государствами, связано с определенными недостатками. В случае КАССОА ратификация завершилась в пределах двух лет после подписания соглашения. Однако агентство смогло начать свою деятельность в пределах двух месяцев после подписания протокола, создавшего его в качестве специализированного технического учреждения Восточноафриканского сообщества. В противном случае этот процесс может быть длительным и дорогостоящим. Подготовка текста договора, приемлемого для всех заинтересованных сторон и предусматривающего создание организации, которой передаются полномочия в

области иностранных дел, а также этап принятия и ратификации могут занять от двух до пяти лет, а скорее всего, и больше. В случае PASO, например, от решения создать организацию и до вступления в силу договора PICASST в 2005 году прошло семь лет.

Использование существующего регионального соглашения

3.2.11 Если соглашение о создании прилагается или относится к другому соглашению, то существует возможность избежать необходимости в ратификации и таким образом ускорить вступление его в силу и создание РОКБП. Имеется целый ряд примеров, когда то или иное соглашение о создании регионального экономического и/или политического сообщества государств служило в качестве комплексного соглашения, в рамках которого была создана РОКБП. В случае BAGASOO решение Совета министров BAG позволило оформить соглашение по РОКБП как приложение к соглашению (и его составную часть), которое учредило группу Банджунского договора западноафриканских государств. В этой ситуации соглашение незамедлительно вступило в силу после окончательных подписей министров государств-членов.

3.2.12 Аналогичным образом в 2008 году была создана Карибская система контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности (КАССОС) как межправительственная региональная организация гражданской авиации под эгидой государств-членов Карибского содружества (CARICOM), которое само было учреждено 15 июля 2001 года пересмотренным Чагуарамаским договором, включая общий рынок CARICOM. Указанное соглашение незамедлительно вступило в силу после его подписания четырьмя государствами. Еще одним примером является Центральноамериканское агентство по аэронавигационной безопасности (ACSA), которое было создано в качестве дочерней компании Центральноамериканской корпорации по аэронавигационному обслуживанию (КОЕСНА). Решение о создании ACSA было принято Административным советом КОЕСНА в декабре 1999 года и утверждено резолюцией Совета министров транспорта государств КОЕСНА в мае 2000 г. Официальное открытие ACSA состоялось 1 сентября 2000 г.

3.2.13 Опыт показал, что использование правовых рамок уже существующей экономической и/или политической организации может существенно облегчить создание РОКБП за счет снижения затрат и сокращения срока реализации проекта. Как правило, это можно осуществить методом, предоставляющим РОКБП определенную степень независимости, с тем чтобы она могла по своему праву брать на себя делегированные функции и адекватно обеспечивать свое собственное финансирование. Например, хотя документы соглашений по BAGASOO и КАССОА предусматривают статус юридического лица, это не всегда имеет место. К примеру, агентство ACSA остается в техническом и административном отношении зависящим от своей материнской организации КОЕСНА.

3.3 ПОТРЕБНОСТИ ГОСУДАРСТВ, ЗАДАЧИ РОКБП И ДЕЛЕГИРУЕМЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ

3.3.1 Как упоминалось выше, правовая структура, разработанная для РОКБП, будет определяться конституционной системой, потребностями государств-членов, заявленными целями РОКБП, а также экономическими и политическими особенностями региона, в котором создается РОКБП. Эти факторы также будут определять степень полномочий, делегируемых РОКБП для осуществления функций по надзору за обеспечением безопасности полетов от имени государств. Как правило, в отношении задач существуют три широкие категории, которые определяют мандат РОКБП: рекомендации и консультативные услуги экспертов по вопросам контроля за обеспечением безопасности полетов, оказание технической помощи и выполнение функций контроля за обеспечением безопасности полетов от имени государств-членов. Поэтому при создании РОКБП следует выбирать такую правовую основу, которая в зависимости от сферы деятельности РОКБП позволила бы наилучшим образом решать конкретные задачи.

3.3.2 Эффективное решение задач РОКБП требует от государств-членов следующего:

- a) содействия в разработке единого законодательства и единых нормативных положений либо, в зависимости от обстоятельств, в согласовании национальных нормативных положений, ведущего к применению стандартизированных методов и процедур в области выдачи свидетельств, сертификации, выдачи разрешений, утверждения и надзора за деятельностью, связанной с гражданской авиацией;
- b) участия в мероприятиях РОКБП с целью оказания помощи другим государствам-членам в этой деятельности;
- c) определения региональной политики в области подготовки персонала, а также разработки и внедрения региональной программы обучения технического персонала государств-членов, включая курсы подготовки и семинары/практикумы, направленные на обеспечение понимания и единообразное применение законодательных и нормативных положений и внедрение соответствующих процессов и процедур;
- d) содействия в поддержании безопасной, эффективной и экономичной авиатранспортной системы как средства поддержки социального, экономического и культурного развития региона;
- e) усилий по внедрению рентабельной системы обеспечения безопасности полетов с минимальным объемом регламентирования, с тем чтобы способствовать повышению конкурентоспособности региональной авиационной отрасли;
- f) содействия принятию всеобъемлющего системного подхода к управлению безопасностью полетов в государствах-членах путем принятия и реализации концепции системы управления безопасностью полетов (СУБП).

3.3.3 Дополнительные задачи РОКБП могут включать следующее:

- a) укрепление региональной институциональной основы в области обеспечения безопасности полетов и оказание помощи в разработке согласованных законодательных и регламентирующих рамок для региона;
- b) содействие принятию всеобъемлющего системного подхода к осуществлению деятельности по контролю за обеспечением безопасности полетов, акцентируя при этом внимание на эффективном выполнении требований SARPS, создании эффективных возможностей по надзору за обеспечением безопасности полетов в государствах-членах и эффективном внедрении критических элементов системы контроля за обеспечением безопасности полетов;
- c) разработку информационной системы, упрощающей доступ в пределах региона к информации, относящейся к безопасности полетов и имеющей критически важное значение для безопасности полетов;
- d) модернизацию ВГА государств-членов, обеспечивающую им возможность соблюдать международные и национальные стандарты в области безопасности полетов.

3.3.4 В зависимости от уровня располагаемых ресурсов и уровня полномочий, которые государства-члены намерены делегировать РОКБП, круг ее деятельности может на начальном этапе ограничиваться осуществлением контроля только за некоторыми областями надзора за обеспечением безопасности полетов, т. е. выдача свидетельств персоналу, производство полетов и летная годность воздушных судов. Со временем и при увеличении ресурсов объем надзорной деятельности может быть расширен с включением других областей,

например аэродромы, аэронавигационное обслуживание и даже авиационная безопасность. В главе 6 будут более подробно рассматриваться задачи и функции РОКБП в той части, в какой они касаются разработки нормативного и инструктивного материала и осуществления деятельности по выдаче свидетельств, сертификации, выдаче разрешений, утверждению и надзору. Наиболее важным моментом здесь является то, чтобы правовой статус РОКБП, круг ее функций и степень делегируемых юридических полномочий были четко определены и предусмотрены в документе соглашения.

3.3.5 В документе соглашения также следует определить роль и ответственность каждого государства-члена в отношении деятельности РОКБП, в том числе:

- a) степень активности участия полномочных органов гражданской авиации государств в работе РОКБП;
- b) функционирует ли РОКБП на основе национального законодательства и нормативных положений по гражданской авиации какого-либо государства-члена или на основе пакета нормативных положений, которые были либо согласованы во всем субрегионе либо являются едиными для всех государств – членов РОКБП и подлежат принятию, опубликованию и одинаковому применению во всех этих государствах;
- c) если не будут приняты единые правила, то каким образом РОКБП будет урегулировать существующие различия между правилами государств-членов и международными SARPS;
- d) разъяснение роли национальных инспекторов в деятельности РОКБП по организации контроля за обеспечением безопасности полетов;
- e) роль инспекторов РОКБП в ходе осуществления контроля за обеспечением безопасности полетов в государствах-членах;
- f) какие виды контроля будут осуществляться государствами – членами РОКБП, чтобы обеспечить выполнение каждым государством-членом своих обязанностей согласно Чикагской конвенции.

3.3.6 Вышеупомянутые пункты и другие аналогичные вопросы должны быть всесторонне рассмотрены на начальном этапе определения правового статуса региональной организации и периодически пересматриваться, поскольку мандат РОКБП может меняться. В документе Соглашения должен быть сделан акцент на некоторые аспекты и задачи, которые позволят организации стать эффективной, такие как:

- a) Организационные и эксплуатационные процедуры РОКБП следует определить и представить во внутреннем пакете утвержденных правил и в руководстве по внутренним техническим процедурам, которое должно быть согласовано с государствами-членами.
- b) РОКБП должна быть способна выработать рекомендации по необходимым или смягчающим последствия мерам и оказывать техническую помощь, чтобы позволить государствам-членам устранить недостатки, выявленные в результате проверок ИКАО и других проверок, связанных с надзором за обеспечением безопасности полетов.
- c) РОКБП должна разработать законодательство и правила, касающиеся гражданской авиации, в соответствии с SARPS ИКАО для единообразного применения к деятельности гражданской авиации в данном регионе.

- d) РОКБП, действующая в данном регионе, должна создать механизм внесения поправок в законодательство, правила и процедуры, касающиеся гражданской авиации, с учетом изменений, вносимых в соответствующие положения Приложений к Чикагской конвенции.
- e) На основе единых или согласованных эксплуатационных правил и процедур РОКБП должна быть способна оказывать требуемую помощь государствам-членам в вопросах выдачи свидетельств авиационному персоналу, утверждения организаций по техническому обслуживанию воздушных судов, сертификации аэродромов и контролю за выполнением всех этих функций в целях достижения однородной и эффективной системы гражданской авиации.

3.3.7 Для эффективного создания РОКБП и участия в ее деятельности государства-члены соблюдают обязательства и обязанности, предусмотренные в документе соглашения, путем предоставления информации, которая позволяла бы РОКБП осуществлять следующее:

- a) информировать государства-члены о состоянии безопасности полетов и состоянии контроля за обеспечением безопасности полетов в их странах, с тем чтобы можно было принять надлежащие меры в области безопасности полетов;
 - b) предлагать государствам-членам принимать необходимые меры по смягчению последствий и последующему устранению недостатков, выявленных в ходе проверок состояния надзора за обеспечением безопасности полетов;
 - c) гарантировать, что назначенный для работы в РОКБП технический персонал не запрашивает и не получает инструкций в отношении выполнения своих служебных обязанностей от каких-либо полномочных органов, кроме руководящего органа РОКБП, что соответствует правилам, утвержденному регламенту и внутренним процедурам работы РОКБП.
-

Глава 4

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА РЕГИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

4.1 ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА РОКБП

4.1.1 В целом организационная структура отражает способ, которым люди и их работа организованы в рамках того или иного учреждения для целей выполнения его задач. Для обеспечения успеха организации разработка любой структуры должна учитывать ее цели и условия. При решении вопроса о выборе наиболее оптимальной структуры для той или иной организации указанный выбор должен основываться на ряде факторов, таких как количество иерархических слоев, механизмы координации и контроля, степень формализации, централизация полномочий и количество людей, которыми может управлять отдельно взятый сотрудник руководящего состава. При определении организационной структуры все более важную роль играет также технология, особенно в виде информационных технологий (ИТ).

4.1.2 В настоящее время все шире признается тот факт, что никакая отдельно взятая организационная структура не может считаться наилучшей и что наиболее эффективная структура для той или иной организации определяется размером и задачами организации, кругом ее деятельности и более обширной средой, в которой ей предстоит функционировать. Поэтому в зависимости от своих целей организации варьируются по своей структуре начиная от более традиционных иерархических бюрократий до менее иерархических или "более плоских" и менее формализованных структур. В целом можно провести различие между организациями, структурированными по функциональному принципу, когда организация разбита на департаменты в соответствии с различными видами выполняемых работ, и более составными организациями матричного типа, когда создаются многоцелевые группы специалистов, которые охватывают несколько функциональных департаментов и пересекают их.

4.1.3 При разработке структуры той или иной организации, включая РОКБП, следует предпринять ряд шагов. Во-первых, общая задача организации должна быть разбита на ряд четко отличающихся видов работы, которые затем могут быть сгруппированы вместе в соответствии с тем, как они соотносятся друг с другом. Необходимо решить вопрос о количестве персонала и группируемых вместе видов работы, а также о количестве лиц, которыми может управлять один руководитель или менеджер. Наконец, необходимо рассмотреть вопрос о распределении полномочий по принятию решений в рамках данной организации. В результате этих шагов могут появиться несколько вариантов в диапазоне от высоко формализованных бюрократий до более составных структур матричного типа.

4.1.4 Одной из главных причин создания РОКБП может оказаться тот факт, что ее государства-члены располагают очень ограниченными ресурсами, которые могут быть выделены для целей контроля за обеспечением безопасности полетов. Поэтому минимизация в максимально возможной степени затрат на создание и поддержание функционирования РОКБП является общей заинтересованностью государств-членов. С учетом характера задачи по обеспечению безопасности полетов РОКБП также должна быть способна эффективно и своевременно реагировать на запросы государств-членов. По этой причине РОКБП получит выгоду от того, если ее структура обеспечит ей гибкость и подотчетность и будет простой и экономичной в содержании. В этом случае можно рассмотреть вариант составной структуры, включающей относительно небольшой секретариат, построенный по функциональному принципу и состоящий только из двух-трех иерархических уровней, и инспекции, которая будет главным образом сформирована из экспертов, командируемых, по мере надобности, государствами-членами.

4.1.5 Если принимается модель простой структуры (см. рис. 4-1), то может быть создан механизм коллективного инспектирования или совместного использования инспекторов, при которой используемые РОКБП инспекторы остаются на службе своих соответствующих государств и проводят инспекционные проверки и предоставляют другие услуги для РОКБП только по мере необходимости. Аналогичным образом, значительная часть технической работы, связанной с разработкой нормативных требований и инструктивного материала может осуществляться в технических комитетах, которые будут состоять главным образом из экспертов, приглашаемых из государств-членов, и не будут считаться наемными сотрудниками РОКБП. Таким образом, задача секретариата будет состоять в выполнении административных и координирующих функций, необходимых для поддержки работы технических комитетов и инспекций. Затраты на повседневную деятельность РОКБП могут быть значительно сокращены, если технические комитеты и инспекции будут организованы по матричному принципу и в основном состоять из групп экспертов, работающих над выполнением конкретных задач в течение установленного периода времени.

4.1.6 Руководство и управление РОКБП будет осуществляться исполнительным директором (ИД) или главным исполнительным директором (ГИД), подотчетным руководящему органу (который может называться административным советом, советом директоров или иным подходящим наименованием). ИД/ГИД будет контролировать ежедневную работу секретариата, сформированного по функциональному принципу и состоящего из базового штата, включающего по крайней мере советника по административным вопросам, советника по юридическим вопросам и ограниченное число сотрудников службы технической поддержки, необходимых для координирования работы технических комитетов и инспекторов. На рис. 4-1 изображена простая организационная структура, которая включает в качестве неотъемлемого компонента механизм коллективного инспектирования (CIS).

4.1.7 Приведенная на рис. 4-1 структура отражает то, что было разработано одной из РОКБП. Однако необходимо четко иметь в виду, что РОКБП могут отличаться по своей организационной структуре, даже когда речь идет о названиях должностей сотрудников. В добавлении В приводятся примеры организационных структур трех существующих РОКБП. Хотя это не исчерпывающий перечень, тем не менее государствам предлагается при создании РОКБП, которая отвечала бы их потребностям, использовать структуру, изображенную на рис. 4-1 и примеры в добавлении В. В нижеследующих пунктах приводится дополнительная подробная информация, касающаяся руководящего органа и обязанностей и ответственности основного административного, юридического и технического персонала. В них также описываются различные виды систем коллективного инспектирования или совместного использования инспекторов, которые уже были созданы целым рядом РОКБП, а также обязанности инспекторов и технических комитетов.

Руководящий орган

4.1.8 Чтобы РОКБП была эффективной, необходимо обеспечить представленность всех государств-членов в ее руководящем органе. Как правило, представителем государства в руководящем органе является генеральный директор гражданской авиации (ГДГА), и каждое государство-член имеет один голос. В определенных случаях членство в руководящем органе может быть распространено участвующим государством на другие стороны, при условии, что эти стороны не регулируются полномочными органами гражданской авиации и не имеют интереса в организациях, регулируемых ими. Также не существует ничего необычного в том, чтобы другие государства, заинтересованные в деятельности РОКБП, приглашались бы для участия в заседаниях руководящего органа без права голоса. Такие государства могут называться наблюдателями или ассоциированными государствами. Статус наблюдателя может даже распространяться на партнеров из авиационной отрасли, финансирующие ведомства и иные международные организации, в частности, когда руководящий орган обсуждает вопросы реализации инициатив в области безопасности полетов и оказания помощи. В любом случае, членство в руководящем органе и участие в его заседаниях следует четко регламентировать в документе соглашения о создании РОКБП и в соответствующих документах, касающихся политики и процедур.

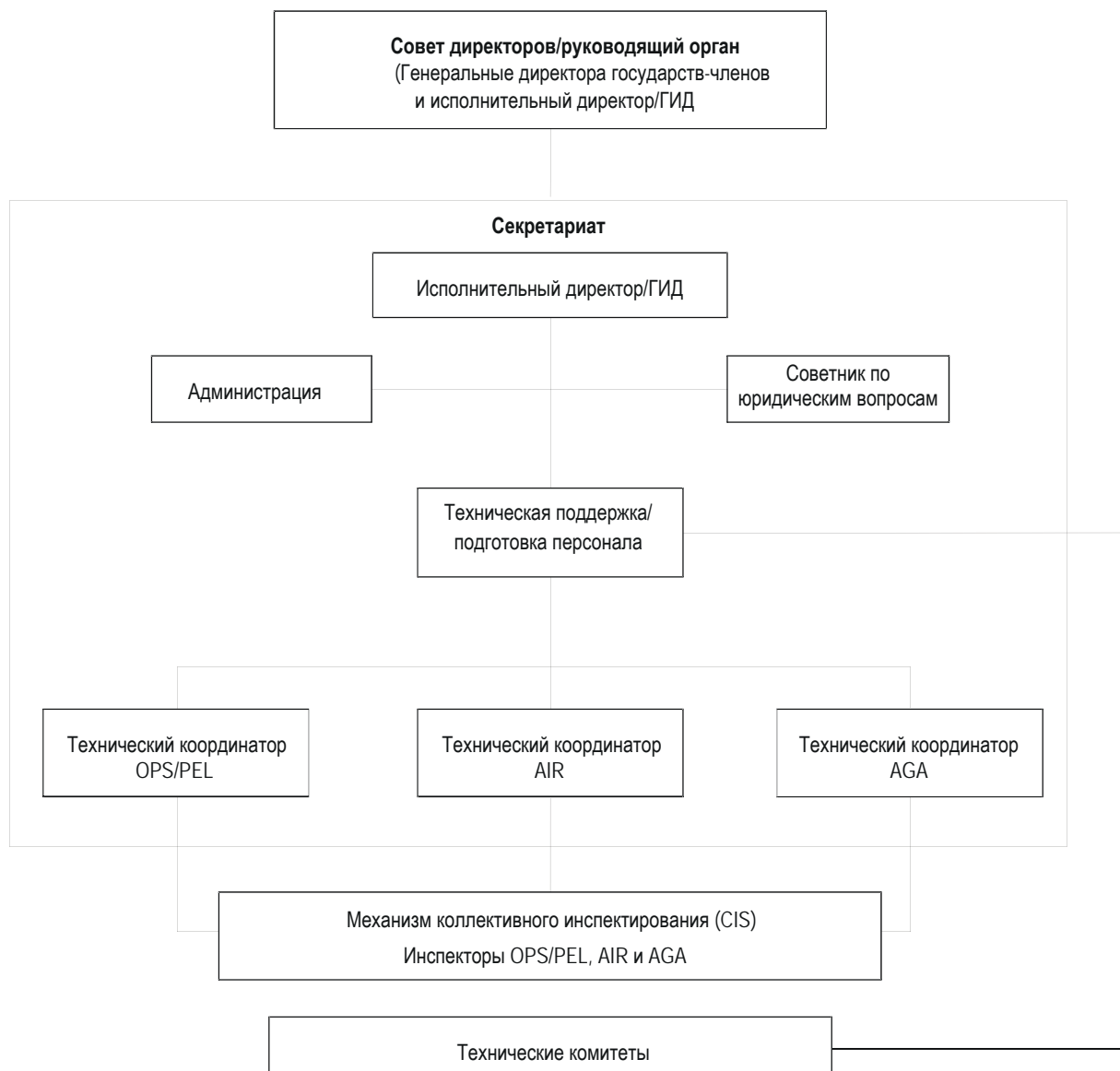


Рис. 4-1. Модель простой организационной структуры РОКБП

4.1.9 Руководящий орган РОКБП несет ответственность за выработку политики, назначение исполнительного директора (ИД)/главного исполнительного директора (ГИД), подготовку и распределение бюджета, установление конкретного круга полномочий и выполнение других задач, связанных с общим управлением РОКБП и процессом принятия решений. Руководящий орган также должен нести ответственность за подготовку рекомендаций для ИД/ГИД по вопросам, связанным с региональными и международными отношениями, а также за определение общих принципов, которыми РОКБП должна руководствоваться при осуществлении своей программы работы. Представляется важным, чтобы все функции руководящего органа были четко сформулированы в документе соглашения о создании РОКБП.

4.1.10 Главной сферой ответственности РОКБП является содействие в вопросах надзора за обеспечением безопасности полетов в соответствии с ее мандатом. Эта задача с большой долей вероятности будет включать подготовку персонала и осуществление от имени государств-членов задач, связанных с организацией контроля за обеспечением безопасности полетов, под общим руководством руководящего органа. Повседневный надзор за деятельностью поставщиков обслуживания остается сферой ответственности ведомства гражданской авиации (ВГА) государств-членов. Следует отметить, что ответственность за обеспечение безопасности полетов и выполнение требований SARPS ИКАО, а также единого законодательства и эксплуатационных правил в области гражданской авиации (включая выдачу, возобновление, приостановление и/или отзыв свидетельств, сертификатов, разрешений и утверждений, если эти полномочия не делегированы РОКБП) по-прежнему лежит на отдельных государствах-членах, а не на РОКБП или его руководящем органе.

Исполнительный директор (ИД)/главный исполнительный директор (ГИД)

4.1.11 Хотя полномочия по назначению ИД/ГИД могут отличаться в зависимости от региона, рекомендуется передавать эти полномочия руководящему органу РОКБП. ИД/ГИД несет ответственность за общее руководство и административное управление секретариатом РОКБП. ИД/ГИД также отвечает за реализацию политики, разработанной руководящим органом в соответствии с установленным кругом полномочий и действующими руководящими принципами. Обязанности и обязательства ИД/ГИД должны включать, как минимум, следующее:

- a) общее административное управление деятельностью РОКБП и осуществление надзора за деятельностью всех штатных сотрудников РОКБП с целью:
 - 1) организации взаимодействия с государствами – членами РОКБП при решении вопросов, связанных с организацией контроля за обеспечением безопасности полетов и, в частности, с разработкой законодательства по гражданской авиации, правил, процессов и процедур, касающихся деятельности гражданской авиации в государствах-членах;
 - 2) обеспечения стандартизации и качества всех продуктов РОКБП, например единого законодательства по гражданской авиации, единых правил, директив, процедур и процессов, связанных с выдачей свидетельств авиационному персоналу, и порядка сертификации, выдачи разрешений и утверждения авиационной деятельности в государствах-членах;
- b) осуществление, по мере необходимости, руководства планированием и осуществлением РОКБП дополнительной деятельности, включая:
 - 1) подготовку и переподготовку технического персонала РОКБП;
 - 2) организацию и проведение семинаров/практикумов для административного, юридического и технического персонала государств-членов;
 - 3) разработку, публикацию и поддержание на уровне современных требований документации (инструктивный материал) по организации контроля за обеспечением безопасности полетов, предназначенной для государств-членов;
 - 4) разработку, публикацию и поддержание на уровне современных требований руководств и справочников, которые необходимы для руководства и административного управления РОКБП;
- c) координацию ресурсов и деятельности РОКБП в целях обеспечения ее эффективного и действенного функционирования;

- d) организацию взаимодействия с административными органами государств-членов и другими организациями, которые установили связи с РОКБП и командируют своих специалистов или выделяют финансовые средства для обеспечения должного функционирования РОКБП;
- e) участие от имени РОКБП или государств-членов в международных и региональных совещаниях, конференциях и симпозиумах по вопросам, связанным с организацией контроля за обеспечением безопасности полетов;
- f) подготовку, по мере необходимости, докладов, рабочих документов для руководящего органа о деятельности РОКБП;
- g) выполнение других обязанностей, порученных ему руководящим органом.

4.1.12 Необходимо, чтобы процесс назначения ИД/ГИД и любые условия, регулирующие срок его пребывания в должности, должны быть четко определены в документе соглашения о РОКБП. Также важно, чтобы при установлении срока пребывания ИД/ГИД в должности учитывалась необходимость обеспечения последовательности и стабильности для получения возможности разработки и внедрения политики в интересах РОКБП. Следует избегать быстрой смены руководства организации, если к этому не вынуждают обстоятельства. Руководящий орган может установить иные условия, регулирующие назначение ИД/ГИД. Документ соглашения о РОКБП также должен содержать подробную информацию об обязанностях и сфере ответственности ИД/ГИД.

Глава администрации

4.1.13 Глава администрации несет ответственность за руководство и управление людскими ресурсами РОКБП и подчиняется непосредственно ИД/ГИД.

4.1.14 Связанные с руководящими функциями обязанности включают руководство процессом отбора и найма на работу персонала, распределение административных задач и задач по управлению людскими ресурсами, планирование и разработку мероприятий и графиков работ и своевременную рассылку продуктов РОКБП.

4.1.15 Обязанности и сферы ответственности главы администрации должны включать как минимум следующее:

- a) обеспечение своевременного выпуска и распространения таких продуктов РОКБП, как доклады, документы и срочная корреспонденция;
- b) осуществление контроля за административной работой, выполняемой сотрудниками РОКБП категории общего обслуживания;
- c) участие от имени РОКБП на международных и региональных административных совещаниях, конференциях, симпозиумах и т. д. по вопросам организации контроля за обеспечением безопасности полетов;
- d) осуществление контроля в РОКБП за кадровым учетом, включая записи данных о квалификации, опыте и учебной подготовке персонала;
- e) налаживание взаимодействия с соответствующими секциями РОКБП в вопросах сбора и обобщения материалов, необходимых для подготовки инструктивного материала, обучения персонала и проведения семинаров и практикумов;
- f) проверку точности требований на оплату путевых расходов на предмет их точности и соответствия правилам о персонале;

- g) выполнение других заданий по мере необходимости или по поручению ИД/ГИД;
- h) поддержание своей осведомленности о событиях и тенденциях в специализированных областях, представляющих интерес для РОКБП, путем изучения периодических изданий, докладов и руководств.

Руководитель службы технической поддержки/подготовки персонала

4.1.16 Руководитель службы технической поддержки/подготовки персонала несет ответственность за всю техническую и связанную с обучением деятельность РОКБП и подчиняется непосредственно ИД/ГИД.

4.1.17 Руководитель службы технической поддержки/подготовки персонала осуществляет контроль за техническими координаторами при выполнении ими своих задач и обязанностей по координации технической деятельности РОКБП, касающейся выдачи свидетельств, сертификации, выдачи разрешений и осуществления надзорных функций, например, инспектирования и проверки, а также руководит работой механизма коллективного инспектирования или совместного использования инспекторов, если таковой был создан в РОКБП. Количество технических координаторов будет определяться кругом деятельности, осуществляемой РОКБП, в зависимости от того, ограничивается ли она такими областями как выдача свидетельств персоналу, производство полетов и летная годность воздушных судов, либо охватывает также надзор за аэродромами, аэронавигационным обслуживанием и, в некоторых случаях, авиационной безопасностью.

4.1.18 Руководитель службы технической поддержки/подготовки персонала также контролирует работу технических комитетов и следит за тем, чтобы их рабочие программы выполнялись успешно и в соответствии с требованиями, политикой и стратегическими целями ИКАО.

4.1.19 Связанные с подготовкой персонала обязанности включают планирование и разработку материалов для учебных курсов, семинаров/практикумов и рекомендаций для секретариата и технических экспертов государств-членов, а также проведение учебных курсов. Руководитель службы технической поддержки/подготовки персонала несет ответственность за обеспечение того, чтобы инспекторы и другой технический персонал, используемые РОКБП, имели надлежащую квалификацию, опыт и подготовку для выполнения возложенных на них задач и принятия на себя своей ответственности. Если в РОКБП создана система коллективного инспектирования или совместного использования инспекторов, то руководитель службы технической поддержки/подготовки персонала будет обеспечивать, чтобы инспекторы, нанятые в рамках этой системы, удовлетворяли установленным требованиям к квалификации, опыту и критериям подготовки.

4.1.20 Помимо контроля за технической работой РОКБП и ее техническими комитетами другие обязанности и сферы ответственности должны, как минимум, включать следующее:

- a) планирование, разработку, организацию, координирование и проведение связанных с надзором за обеспечением безопасности полетов семинаров, практикумов и курсов обучения аудиторов;
- b) осуществление контроля и координации при подготовке материала для семинаров, практикумов и обучения по вопросам надзора за безопасностью полетов и обеспечение своевременного представления другими сотрудниками материала для семинаров и учебной подготовки;
- c) осуществление планирования и координации подготовки и обновления руководств и инструктивного материала по технической подготовке;
- d) обеспечение актуальности и доступности материала, необходимого для семинаров, практикумов и учебных курсов;

- e) координирование и интегрирование инструктивного материала, подготавливаемого секретариатом РОКБП, консультантами или иными внешними организациями;
- f) согласовывание с техническими координаторами подготовки и рассылки информации о деятельности РОКБП;
- g) участие от имени РОКБП в международных и региональных технических совещаниях, конференциях, симпозиумах и т. д. по вопросам организации контроля за обеспечением безопасности полетов.

Советник по юридическим вопросам

4.1.21 Советник по юридическим вопросам несет ответственность за осуществление контроля за юридическими, нормативными и инструктивными материалами, касающимися круга полномочий РОКБП, на предмет их соответствия международным стандартам и передовой практике. Правовая основа РОКБП рассматриваются в главе 3 настоящего руководства.

4.1.22 Во многих случаях советник по юридическим вопросам оказывает поддержку административной или технической программе работы РОКБП. Кроме того, советник по юридическим вопросам обязан быть осведомленным о SARPS ИКАО и других международных стандартах в той степени, в какой они касаются РОКБП, и оказывать содействие в своевременном распространении информации о поправках и изменениях, затрагивающих государства-члены РОКБП.

4.1.23 В зависимости от размера РОКБП, уровня ее полномочий и сложности ее деятельности советник по юридическим вопросам может быть сотрудником с неполным рабочим днем или командированным от какого-либо государства-члена, имеющего достаточно квалифицированных и опытных юридических экспертов. Обязанности и сферы ответственности советника по юридическим вопросам должны включать, как минимум, следующее:

- a) обеспечение своевременной подготовки и рассылки юридических заключений РОКБП, докладов и срочной корреспонденции;
- b) мониторинг юридической деятельности, осуществляемой государствами-членами РОКБП;
- c) участие от имени РОКБП в международных и региональных совещаниях, конференциях, симпозиумах и т. д. по вопросам организации контроля за обеспечением безопасности полетов;
- d) налаживание взаимодействия с соответствующими секторами РОКБП в вопросах подготовки инструктивного материала, организации семинаров и практикумов и проведении обучения в юридической области;
- e) выполнение других заданий по мере необходимости или по поручению ИД/ГИД;
- f) предоставление, по мере необходимости, юридических консультаций государствам-членам;
- g) поддержание своей осведомленности о событиях и тенденциях в юридической области, представляющих интерес для РОКБП, путем изучения соответствующих юридических документов, периодических изданий, докладов и руководств.

Технические координаторы

4.1.24 Технические координаторы подчиняются руководителю службы технической поддержки/подготовки персонала. В их повседневную задачу входит координирование и выполнение технической программы работы РОКБП, включая руководство работой и контроль за деятельностью инспекторов и другого технического персонала. Обязанности технических координаторов зависят от задач и круга полномочий РОКБП и потребностей государств-членов. Технические координаторы могут также выступать в роли секретарей технических комитетов. Обязанности и сферы ответственности технических координаторов включают, как минимум, следующее:

- a) разработку критериев квалификации и опыта для отбора и найма технического персонала и инспекторов, осуществляемую под контролем руководителя службы технической поддержки/подготовки персонала с последующим представлением на утверждение ИД/ГИД и руководящего органа;
- b) постановку задач перед инспекторами и другими техническими сотрудниками и распределение обязанностей между ними, а также осуществление общего надзора за выполнением ими своих рабочих функций;
- c) оказание, под контролем руководителя службы технической поддержки/подготовки персонала, помощи ИД/ГИД и государствам-членам в рамках технической деятельности РОКБП, а также аналогичной деятельности, проводимой в государствах-членах;
- d) налаживание взаимодействия с региональными и международными организациями, связанными с авиационной деятельностью, по техническим проблемам, представляющим взаимный интерес, с целью повышения уровня безопасности полетов гражданской авиации;
- e) обеспечение качества работы технического персонала путем организации, по мере необходимости, их подготовки, предоставления им руководящих указаний и проведения инструктажей;
- f) обеспечение качества подготовки технических продуктов РОКБП, а также точности, согласования и актуальности ее технической документации;
- g) оказание помощи в сборе технических данных и анализе докладов, подготовленных техническим персоналом, а также обзор всех технических докладов до их представления через руководителя службы технической поддержки/подготовки персонала на рассмотрение, в соответствующих случаях, ИД/ГИД, руководящего органа или государств-членов;
- h) выполнение технических рекомендаций технической комиссии после их утверждения/принятия ИД/ГИД и/или руководящим органом;
- i) оказание содействия в планировании, разработке и реализации плана работы РОКБП и деятельности, связанной с проведением контроля за обеспечением безопасности полетов;
- j) подготовку руководящих указаний для инспекторов и технического персонала РОКБП и оказание им, по мере необходимости, помощи в выполнении конкретных обязанностей в государствах-членах;
- k) участие от имени РОКБП в международных и региональных семинарах, практикумах, конференциях, симпозиумах и т. д.;

- l) подготовку руководящих указаний по разработке учебных материалов, касающихся технических аспектов, и участие в проведении учебных курсов, семинаров и практикумов для технических сотрудников РОКБП;
- m) осуществление контроля за выполнением рекомендаций, связанных с деятельностью РОКБП, которые были направлены государствам-членам;
- n) оказание ИД/ГИД помощи в планировании и осуществлении, по мере необходимости, всех дополнительных видов деятельности организации, таких как:
 - 1) подготовка и переподготовка технического персонала организации;
 - 2) разработка, публикация и обновление документации, связанной с организацией контроля за обеспечением безопасности полетов (инструктивный материал), которая предназначается для использования ее государствами-членами;
 - 3) разработка, публикация и обновление руководств и справочников, необходимых для управления процессом осуществления технической программы организации и ее административного обслуживания;
- o) выполнение других обязанностей, порученных руководителем службы технической поддержки/подготовки персонала или ИД/ГИД;
- p) поддержание своей осведомленности о событиях и тенденциях, связанных с безопасностью полетов в целом и, в частности, с организацией контроля за обеспечением безопасности полетов, путем изучения периодических изданий, докладов и руководств.

Технический персонал РОКБП (включая инспекторов)

4.1.25 Независимо от организационной структуры, принятой РОКБП, для охвата всех областей ответственности РОКБП необходимо будет набрать технический персонал. Однако методы набора и приема на работу технического персонала могут быть различными в зависимости от степени, в какой РОКБП намерена непосредственным образом нанимать свою рабочую силу. В свою очередь, это может зависеть от круга деятельности РОКБП и уровня делегированных ей полномочий. Уровень финансирования, располагаемого РОКБП, также будет определять количество постоянного персонала, который она может содержать. Как правило, затраты на персонал представляют собой наибольшую статью расходов организации, особенно если это включает необходимость набора сотрудников со специальной технической квалификацией и опытом, спрос на которых на авиационном рынке труда высок. Поэтому с точки зрения затрат существует стимул в том, чтобы количество технического персонала, нанимаемого непосредственно РОКБП, было по возможности минимальным, если только это не препятствует эффективному выполнению РОКБП своего мандата.

4.1.26 Одно из решений проблемы поддержания расходов на персонал РОКБП на разумном уровне заключается в том, чтобы принять непосредственно на работу очень ограниченное число сотрудников управленческого состава и предложить государствам-членам командировать технический персонал для работы в штате РОКБП. Это может быть осуществлено при условии, что часть их расходов будет покрываться государствами-членами как их вклад в деятельность организации.

4.1.27 Еще одним вариантом является создание системы коллективного инспектирования или совместного использования инспекторов, в рамках которой квалифицированные и опытные инспекторы будут оставаться на службе в своих соответствующих государствах и выполнять задачи от имени РОКБП по мере запросов. Для обеспечения эффективности механизма коллективного инспектирования или совместного

использования инспекторов необходимо, чтобы он был укомплектован инспекторами с надлежащей квалификацией, опытом и подготовкой, которые предоставляются в распоряжение РОКБП государствами по мере необходимости. РОКБП будет осуществлять общее управление данной системой, обеспечивая при этом ведение реестра располагаемых инспекторов, а также координируя и контролируя работу инспекторов в области выдачи свидетельств, сертификации, выдачи разрешений, утверждения и надзора.

4.1.28 В случае создания в рамках РОКБП механизма коллективного инспектирования или совместного использования инспекторов представляется важным, чтобы в документе соглашения о РОКБП были оговорены вопросы, касающиеся юридических полномочий, оплаты труда, мандата и защиты инспекторов от юридической ответственности. Как правило, в таких случаях инспекторы продолжают получать заработную плату от государств, где они трудоустроены, а государства, принимающие их помощь, будут нести ответственность за покрытие путевых расходов и льготы. Инспекторам следует также предоставлять эквивалентные юридические полномочия, мандаты и защиту от юридической ответственности, которые гарантируются национальным инспекторам данного государства.

4.1.29 В любом случае от технических экспертов РОКБП потребуются оказание содействия государствам-членам в выполнении ими своих обязательств в области выдачи свидетельств, сертификации, выдачи разрешений и утверждения, а также в осуществлении надзора за деятельностью авиационной отрасли. Указанные обязательства включают проведение широкого круга сложных обзоров, оценок, инспекционных проверок, оценки и анализа риска, контроля за реализацией решений, вмешательство в процессы и надлежащее документирование этой деятельности.

4.1.30 Эффективное выполнение этих задач и способность РОКБП оказывать помощь своим государствам-членам будут в большой степени зависеть от уровня квалификации, опыта, компетентности и добросовестности ее технического персонала. Поэтому, чтобы эффективно выполнять свои обязанности, РОКБП должна быть надлежащим образом укомплектована квалифицированным и опытным персоналом, способным осуществлять широкий круг технических и иных задач, которые поручены организации. Это также означает необходимость того, чтобы РОКБП обеспечила своим инспекторам надлежащую подготовку, включая курсы повышения квалификации, а также предоставила им требуемые инструктивные материалы и справочники для эффективного выполнения своих задач.

4.1.31 Технический персонал РОКБП должен иметь как минимум такой же уровень квалификации и опыта, что и персонал, подлежащий инспекционной проверке. Что касается сотрудников по выдаче свидетельств персоналу, то в требованиях к их квалификации следует предусматривать наличие большого опыта работы по одной из тех специальностей, в отношении которых будут выдаваться свидетельства или квалификационные отметки. Если сотрудник, отвечающий за выдачу свидетельств, принимает участие в проведении экзаменов и тестов, то он обязан иметь квалификацию и опыт, аналогичные тем, которые должны быть у обладателя соответствующего свидетельства, и на том уровне, на котором проводятся экзамены и тесты. Выдача свидетельств, сертификация, выдача разрешений, утверждение и надзор за деятельностью гражданской авиации предусматривают выполнение задач, которые включают не только анализ и утверждение документации, но и постоянный контроль за всей деятельностью гражданской авиации.

4.1.32 Представляется важным, чтобы технический персонал, помимо компетентности в технической области, обладал хорошими навыками общения и высокой степенью целостности, хорошо понимал человеческую натуру и был беспристрастным и тактичным при выполнении своих задач. С учетом специализированного и деликатного характера миссии РОКБП чрезвычайно важно провести проверку и тщательную оценку квалификации, предыдущего опыта и личных характеристик всех лиц, принимаемых на работу непосредственно РОКБП или государствами-членами, прежде чем они будут отобраны.

4.1.33 Цель заключается в том, чтобы РОКБП как организация была компетентной, что может потребовать от нее обратиться к услугам группы инспекторов с экспертными знаниями смешанных дисциплин. Насколько это практически возможно, их уровень квалификации и опыта (в отдельности или как группы) должен быть

равноценным инспектируемой организации. Наличие свидетельств и иные навыки или квалификация, а также приемлемый уровень профессионализма и знаний в области деятельности гражданской авиации, ее ограничений, оборудования, систем, производства полетов и т. д. позволит инспекторам РОКБП и ее техническому персоналу более точно оценивать квалификацию и уровень соответствия требованиям персонала гражданской авиации, эксплуатантов воздушных судов, поставщиков аэронавигационного обслуживания, организаций по техническому обслуживанию воздушных судов и аэродромов в государствах-членах.

4.1.34 В ряде случаев, например, в случае Агентства по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности гражданской авиации (КАССОА) Восточноафриканского сообщества и Карибской системы контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности (КАССОС) надзор за обеспечением авиационной безопасности также является неотъемлемой частью мандата РОКБП. Однако, даже если это не предусмотрено, технические эксперты РОКБП должны оказывать содействие государствам-членам в реализации инициатив в области авиационной безопасности во всех случаях, когда они касаются программы работы РОКБП.

4.1.35 Государства-члены в зависимости от объема функций, которые они предполагают делегировать РОКБП, могут быть вынуждены в той или иной степени сохранить за собой возможности заниматься такими видами деятельности, как выдача лицензий, сертификация, выдача разрешений, утверждение и надзор, ответственность за которые согласно Чикагской конвенции сохраняется за государством-участником. Независимо от круга полномочий, делегированных РОКБП, государства-члены вместе с тем должны иметь в виду, что в конечном итоге ответственность за эту деятельность лежит на них. Основные выгоды от создания РОКБП могут быть получены только в том случае, если РОКБП будет предоставлено право в максимально возможной степени действовать от имени государств-членов и если государства сохранят за собой право осуществления контроля, с тем чтобы РОКБП могла успешно выполнить свою задачу по предоставлению им возможности эффективного выполнения своих международных обязательств.

Технические комитеты

4.1.36 Технический комитет, состоящий из технических экспертов государств-членов и, в случае необходимости, авиационной отрасли, может создаваться для оказания содействия ИД/ГИД в пересмотре и разработке законов и нормативных положений, а также помощи в выполнении этих требований в каждом государстве-члене.

4.1.37 Существует несколько вариантов в отношении состава, размера и количества технических комитетов в рамках РОКБП в зависимости от мандата и круга деятельности организации. Технические комитеты могут проводить совещания несколько раз в год для обсуждения технической работы РОКБП, а также разработки и пересмотра процедур и инструктивных материалов по проблемам, затрагивающим государства-члены. Как правило, проект технического материала рассматривается и согласовывается техническими комитетами до представления его ИД/ГИД и руководящему органу на утверждение.

4.1.38 Независимо от типа и состава членов технических комитетов, их обязанности и обязательства должны быть четко определены. Прежде всего следует указать, что главная цель работы технического комитета заключается в привлечении внимания РОКБП к техническим проблемам, существующим в каждом государстве-члене, помощи в разработке единых или согласованных законов в области гражданской авиации, эксплуатационных правил и процедур и оказании содействия их внедрению в каждом государстве-члене стандартизированным образом.

4.1.39 Руководящий орган может внести добавления в перечень обязанностей и обязательств технических комитетов, изменить его или исключить из него какие-либо элементы, исходя из региональных потребностей и, в частности, требований РОКБП. Ниже перечислены некоторые из обязанностей и обязательств технических комитетов:

- a) согласование единых или гармонизированных эксплуатационных правил, связанных с выполнением государствами-членами основных функций по организации контроля за обеспечением безопасности полетов (например, выдача свидетельств персоналу, производство полетов воздушных судов, летная годность воздушных судов, аэронавигационное обслуживание и аэродромы), чтобы государства-члены могли стандартизированным образом выполнять SARPS;
 - b) согласование технических руководящих положений, включая процедуры и контрольные перечни, для использования национальными экспертами, а также техническим персоналом РОКБП;
 - c) разработка совместной технической программы в области организации контроля за обеспечением безопасности полетов в государствах-членах в целях содействия работе секретариата РОКБП и инспекции;
 - d) создание подкомитетов, групп экспертов и/или исследовательских групп для рассмотрения технических требований исходя из конкретных потребностей государств или региона, в чем время от времени может возникать потребность;
 - e) рассмотрение докладов, подготовленных группами специалистов, группами экспертов и/или исследовательскими группами, и разработка рекомендаций для рассмотрения руководящим органом и/или секретариатом;
 - f) подготовка предложений о внесении, по мере необходимости, поправок в законодательства о гражданской авиации и действующие правила, и рассмотрение поправок, которые государства-члены и/или секретариат предлагают внести в такие законодательства и действующие правила, практику и процедуры;
 - g) рассмотрение технических докладов секретариата и подготовка рекомендаций для руководящего органа РОКБП;
 - h) рассмотрение, мониторинг ежегодной программы деятельности РОКБП и подготовка соответствующих рекомендаций.
-

Глава 5

ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

5.1 ВВЕДЕНИЕ

5.1.1 Важным аспектом задачи создания РОКБП является финансирование. В прошлом региональные организации испытывали трудности в своевременном получении оплаты за предоставляемые услуги и взносов от государств-членов. Кроме того, в некоторых регионах мира с ограниченной авиационной деятельностью проблема финансирования может быть критичной для обеспечения дальнейшей работы такой организации.

5.1.2 При создании РОКБП следует рассматривать возможность сокращения расходов на уровне государств-членов благодаря преимуществам экономии, обусловленной масштабом. Необходимо избегать дублирование функций между государствами-членами и РОКБП, а суммы, сэкономленные в результате сокращения расходов на уровне государств-членов, должны стать значительной частью финансирования деятельности РОКБП, чтобы избежать слишком большого повышения затрат для конечных пользователей.

5.1.3 Возможности расширения сферы деятельности РОКБП могут отличаться, как это было описано в предыдущих главах настоящего руководства. В то время как одни РОКБП могут быть главным образом заняты выполнением обязанностей в области контроля за обеспечением безопасности полетов и оказанием технической помощи, другие могут также оказывать помощь своим государствам-членам в разработке предложений по согласованию и стандартизации нормативных положений и процедур, относящихся к законодательству по гражданской авиации, а также по вопросам обучения и подготовки инструктивного материала. При рассмотрении проблемы финансирования важно проводить различие между этими отличающимися друг от друга видами деятельности. Рассмотрение вопросов в рамках настоящей главы будет в основном сосредоточено на имеющихся у РОКБП и государств вариантах финансирования деятельности РОКБП с целью изыскания путей стабильного финансирования.

5.1.4 Настоящая глава составлена следующим образом. В разделе 5.2 приведено описание некоторых важнейших функций и инструментов организации экономического и финансового управления в РОКБП. В разделе 5.3 обсуждаются различные источники финансирования РОКБП: рассматриваются применяемые в настоящее время практики финансирования и возможности разделения расходов и компенсации затрат на обеспечение контроля за безопасностью полетов, а также размещен инструктивный материал, касающийся взимания с пользователей сборов, предназначенных для финансирования РОКБП

5.2 УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ И ФИНАНСАМИ РОКБП

Бизнес-план

5.2.1 Важность разработки и поддержания всеобъемлющего бизнес-плана для той или иной РОКБП следует рассматривать с точки зрения масштабов деятельности организации. В случае, когда деятельность по контролю за безопасностью полетов ограничена или авиационная деятельность в районе ответственности ограничена может оказаться достаточным более простой бизнес-план или даже программное заявление. Цель бизнес-плана состоит в конкретизации действий, подлежащих осуществлению организацией в данный период

для достижения своих долгосрочных стратегических задач. Указанный план должен также определять краткосрочные и среднесрочные задачи, посредством которых будут достигнуты долгосрочные цели. При этом в плане должны быть изложены прогнозируемые условия деятельности, в которых организации придется функционировать, и их последствия. Необходимо будет принять во внимание политические, правовые, экономические, социальные и технические факторы, а также региональные и глобальные события, которые могут затронуть данную организацию, и кроме этого в плане необходимо подчеркнуть принятые посылки, которые будут оказывать особое влияние на прогнозируемый результат плана. Указанные цели можно разбить на уровни основных областей деятельности и связанных с ними затрат и соответствующее возмещение расходов, особо отметив при этом, кто несет ответственность и подотчетен за выполнение этих задач. Хотя безопасность полетов гражданской авиации должна быть главной заботой организации, тем не менее, ей следует в полной мере учитывать соображения экономической эффективности.

5.2.2 В бизнес-плане также указываются ключевые цели, в сравнении с которыми контролируются результаты. Такое планирование будет не только ориентировано на финансовые показатели, но также будет включать цели в отношении безопасности полетов, характера и уровня обслуживания, прогнозируемого спроса на такие услуги, а также потребности государств-членов. Следует также включить прогнозируемые изменения в количестве и типе персонала в течение периода действия плана. Бизнес-план должен продемонстрировать успешное управление РОКБП с помощью ссылок на соответствующие показатели результатов, включая показатели производительности/рентабельности и качества обслуживания.

5.2.3 В плане должны учитываться следующие параметры:

- a) прогнозируемый объем воздушного движения и спрос на услуги РОКБП;
- b) внешние экономические посылки (например, курсы обмена, инфляция, ВВП и процентные ставки);
- c) количество персонала и изменяющиеся требования в отношении квалификации, подготовки и навыков работы, требуемых от персонала;
- d) ограничения на уровень расходов и/или размер сборов за обслуживание;
- e) изменяющиеся институциональные механизмы;
- f) изменения в объеме затрат (персонал, эксплуатационные расходы);
- g) доходы;
- h) эксплуатационный результат (измеряемый в виде разности между прогнозируемыми доходами и затратами).

5.2.4 В бизнес-плане РОКБП следует изложить основные принципы возмещения расходов организации. Расходы на общие виды обслуживания должны распределяться между государствами-членами пропорционально объему и степени сложности авиационной деятельности в соответствующих государствах (см. пп. 5.2.8–5.2.15). Расчетный взнос каждого государства необходимо перечислять РОКБП ежемесячно. Сборы за любой индивидуальный вид обслуживания, который оказывает РОКБП, должны соответствовать расходам с целью реализации принципа возмещения в полном объеме затрат, связанных с оказанием каждого индивидуального вида обслуживания, включая соответствующие суммы на оплату стоимости капитала и амортизацию, а также расходы на эксплуатацию, управление и административное обеспечение.

5.2.5 Бизнес-план также должен учитывать тот факт, что помимо отчетности по категориям расходов (персонал, другие эксплуатационные расходы, амортизация, проценты и т. д.), РОКБП придется вести

отчетность по видам деятельности, поскольку расходы по двум основным областям деятельности будут возмещаться различными способами. Отчетность по видам деятельности необходимо будет осуществлять на таком подробном уровне, чтобы государства-члены могли определить те доли своих взносов и сборов, которые относятся к категориям заявителей/обладателей свидетельств, сертификатов, разрешений и утверждений, а также доли, относящиеся к аэропортовому и аэронавигационному обслуживанию.

5.2.6 Планирование является непрерывным процессом, и бизнес-план следует обновлять ежегодно. Рекомендуется осуществлять анализ прогресса в сравнении с прогнозируемым прогрессом в плане за предыдущий год, а также выявлять и объяснять произошедшие изменения. Следует рассматривать основные факторы неопределенности, влияющие на результаты, и указывать план действий на случай непредвиденных обстоятельств. Можно также оценивать влияние различных предположений в отношении расходов.

Управление финансами

5.2.7 Не зависимо от масштаба деятельности РОКПБ и распределения обязанностей между РОКПБ и государствами-членами можно определить две основных категории расходов соответственно видам оказываемых услуг:

- a) расходы на общие виды обслуживания и
- b) расходы на индивидуальные виды обслуживания.

Общие виды обслуживания

5.2.8 **Общие соображения.** Существует два типа общих видов обслуживания :

- a) Деятельность и услуги, от которых получает пользу все сообщество (включая тех лиц, которые не запрашивают конкретную услугу или действие), обычно рассматриваются как не предполагающие возмещения расходов, например выполнение основных требований законодательства о контроле за безопасностью полетов или конкретных правил эксплуатации. На уровне государств деятельность и услуги такого рода обычно финансируются за счет налогов. РОКБП создаются на основе принципов стандартизации и гармонизации, призванных обеспечить одинаковый подход для всех заинтересованных сторон: государств, авиационной отрасли и общества. В целях последовательного внедрения международных стандартов и поддержания на соответствующем уровне контроля за обеспечением безопасности полетов РОКБП должна создать свой собственный потенциал для надлежащего оказания планируемых услуг пользователям от имени государств-членов путем создания своих собственных объектов, а также внедряя требуемое оборудование, подбирая компетентный персонал и устанавливая свои процедуры деятельности. Расходы на организацию всех этих функций являются фиксированной величиной, и поэтому они не зависят от уровня активности РОКБП. Все государства-члены в этом случае смогут пользоваться преимуществами, обеспечиваемыми уровнем компетенции РОКБП, ее готовностью и эффективностью в осуществлении по их поручению контроля за обеспечением безопасности полетов. Эти функции относятся к услугам общего характера и поэтому могут финансироваться за счет взносов государств-членов (либо в размерах, одинаковых для всех государств-членов, либо в суммах, зависящих от объема авиационной деятельности конкретного государства, либо в сочетании обоих этих подходов). Однако следует заметить, что требование об уплате государствами-членами взносов повлечет дополнительную нагрузку на национальные бюджеты, что может отрицательно сказаться на их желании участвовать в создании РОКБП. К тому же государства могут оказаться не в состоянии обеспечить достаточное и постоянное финансирование РОКБП. РОКБП и ее государства-члены

могут попытаться получить финансирование из других источников, например международных организаций или программ, однако такое финансирование не всегда осуществляется на постоянной и продолжительной основе. Источники финансирования указаны в разделе 5.3, а дополнительный инструктивный материал, касающийся финансирования инфраструктуры, приведен в главе 6 *Руководства по экономическим аспектам авронавигационного обслуживания* (Doc 9161) и добавлении 5 к нему.

- б) Деятельность или услуги, от которых получает пользу конкретная группа людей, а также более многочисленная группа, которая не запрашивала такие услуги, зачастую считаются как деятельность, предполагающая возмещение расходов. Примерами могут служить финансирование административной структуры РОКБП, выполнение соответствующих процедур и технического руководства, повышение квалификации персонала и его профессиональная подготовка, расследования в области безопасности полетов. От таких видов деятельности получает пользу определенная группа людей, но они могут положительно влиять и на благополучие многих других групп. Оказание такого рода услуг может финансироваться из взимаемых с пользователей сборов (по принципу "пользуешься – плати") или из средств общего налогообложения. Сборы с пользователей как источник дохода для финансирования РОКБП снижает финансовую нагрузку на государства-члены, стимулируя таким образом их участие в создании РОКБП и обеспечивая финансовую устойчивость, но увеличивает расходы пользователей.

5.2.9 Важно обеспечить на постоянной основе наличие средств, необходимых для осуществления РОКБП общих видов обслуживания, и в частности ее обязанностей и функций по контролю за обеспечением безопасности полетов. Это можно осуществить путем открытия условно-депозитных счетов¹ или своего рода целевых фондов, на которые каждое государство-член должно будет внести средства, эквивалентные сумме его расчетного взноса в организацию в качестве оплаты за предоставление ею общих видов обслуживания за один год.

5.2.10 **Возмещение расходов за предоставление общих видов обслуживания.** Возмещение расходов, связанных с предоставлением общих видов обслуживания, может осуществляться на основании следующих соображений. В принципе, понесенные РОКБП расходы могут быть отнесены на счет государств-членов в соответствии со схемой распределения расходов.

5.2.11 Однако прежде чем расчетная сумма расходов за предоставление общих видов обслуживания будет отнесена на счет государств-членов, любые оставшиеся доходы от деятельности РОКБП следует рассматривать как потенциальный дополнительный источник финансирования. Такие доходы могут поступать от услуг, предоставляемых по запросу от государств, не являющихся членами, а также от услуг, оказываемых компаниям и организациям, связанным с авиационной деятельностью. При установлении взносов, подлежащих выплате государствами-членами в предстоящие годы, следует также учитывать излишки от предыдущих ежегодных взносов государств-членов вместе с доходами от процентов на средства, размещенные государствами-членами на условно-депозитных счетах.

Индивидуальные виды обслуживания

5.2.12 Деятельность и услуги, от которых получает пользу только конкретная группа людей, которые платят за них, также рассматриваются как вид деятельности, предусматривающий возмещение расходов. Под эту категорию подпадают лицензирование и сертификация, функции контроля, а также разрешение проблем, связанных с обеспечением безопасности полетов. Обычно такие виды деятельности финансируются из платежей и сборов с пользователей, что также вносит вклад в финансовую жизнеспособность РОКБП.

1. Условно-депозитный счет используется для вложения средств владельцем в распоряжение третьего лица, которые должны сохраняться до наступления непредвиденной ситуации или выполнения определенного условия.

5.2.13 Размеры платы за предоставляемые РОКБП услуги должны определяться исходя из затрат по принципу полного возмещения расходов за каждую оказанную услугу, включая соответствующие суммы процентов на капитал и амортизацию, а также расходы на эксплуатацию, управление и административное обеспечение. Если расходы не возмещаются в полном объеме в каждом отдельном случае, то некоторые государства-члены могут быть вынуждены оплачивать затраты на обслуживание, которые не должны были быть отнесены на их счет. Размеры платежа должны сообщаться заинтересованной стороне до оказания услуги вместе с условиями платежа.

5.2.14 Для правильного распределения стоимости услуг среди конкретных пользователей важно, чтобы РОКБП придерживалась принципов, изложенных в документе *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Дос 9082), чтобы избежать перекрестного субсидирования со стороны пользователей или групп пользователей.

5.2.15 Для возмещения расходов на специальные виды обслуживания РОКБП могут рассмотреть те же возможности финансирования, что и для общих видов обслуживания.

Финансовый план

5.2.16 Для организации деятельности РОКБП необходимо подготовить детальную финансовую информацию и включить ее в финансовый план. Задачей финансового плана является, помимо прочего, предоставление следующей основной информации:

- a) расчетные данные по статьям расходов (рабочая сила, материалы, оборудование и т. д.) по каждому виду деятельности;
- b) средства, необходимые для осуществления платежей к различным конечным срокам, включая капитальные затраты (помещения, оборудование и т. д.) и выплаты по долговым обязательствам;
- c) валюты, в которых будут осуществляться выплаты;
- d) выбранные источники средств, включая информацию о применимых условиях (размер процентных ставок, срок погашения и т. д.).

5.2.17 Важное значение также имеет оценка финансовой ситуации в РОКБП на протяжении планового периода и, в частности, в течение периода выплат по долгам. Расчетные данные, касающиеся будущих финансовых мер, необходимо будет согласовать с процессом составления бюджета и прогнозами по доходам и расходам на более длительный срок. При отсутствии таких финансовых данных заинтересованным сторонам будет трудно принять решение о том, следует ли выдавать запрашиваемый кредит или удовлетворять запрашиваемое финансирование и, в случае положительного решения, какие условия следует предложить. Необходимо иметь в виду, что данные об ожидаемых фактических доходах и расходах следует пересматривать и обновлять на регулярной основе.

5.2.18 Содержащиеся в первоначальном финансовом плане данные также имеют важное значение для определения размера стартовых средств, требующихся для приобретения помещений, оборудования для обработки данных и иного необходимого оборудования, а также для целей предэксплуатационной подготовки персонала, координации и административного обеспечения. Как правило, такие средства не должны представлять из себя значительную проблему, поскольку они могут быть получены через какое-либо финансовое учреждение, включая коммерческие банки. Кредит будет выплачиваться в течение нескольких лет, при этом очередные платежи и проценты включаются в элемент расходов РОКБП, который будет добавлен к ежегодным взносам государств-членов и будет возмещаться за их счет.

5.2.19 Как указывалось в начале настоящего раздела, открытие условно-депозитных счетов может гарантировать наличие средств, выделяемых государствами-членами на ежегодной основе. Идея состоит в том, что каждое государство-член депонирует на условно-депозитный счет средства, эквивалентные его расчетному взносу за предоставление РОКБП общих видов обслуживания за год ее работы. Затем по мере совершения государством расходов (ежемесячные выплаты своего взноса) эти суммы могут первоначально быть сняты с условно-депозитного счета, но должны быть восполнены государством в кратчайшие возможные сроки. Чтобы продолжать получать обслуживание от РОКБП, государство должно поддерживать положительное сальдо на своем условно-депозитном счете. Этот процесс будет гарантировать бесперебойную работу РОКБП и еще раз подчеркивать политические обязательства каждого государства в отношении обеспечения ее успешного и устойчивого функционирования.

5.3 ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Применяемые в настоящее время практики финансирования существующих РОКБП

5.3.1 Существующие в настоящее время РОКБП финансируются по большей части за счет взносов государств-членов. РОКБП могут также выставять счета за оказываемые государствам услуги, например за лицензирование, сертификацию, проведение аудитов, инспектирование, обучение, техническое содействие и консультирование. Возможности государства-члена по возмещению всей суммы его взносов часто ограничены. В некоторых случаях расходы за контроль за обеспечением безопасности полетов субсидируются за счет сборов за аэронавигационное обслуживание, тогда как в других случаях государства через свои органы гражданской авиации взимают сборы за обеспечение безопасности пассажиров или воздушных судов. Некоторые РОКБП также планируют ввести в будущем практику взимания сборов за обеспечение безопасности пассажиров в качестве источника финансирования своей деятельности.

5.3.2 С учетом того, что в развивающихся регионах РОКБП не удастся возместить все свои расходы путем взимания платы и сборов за оказываемые ими услуги, им приходится рассчитывать на гранты и займы от государств-доноров и региональных финансовых учреждений. Однако РОКБП следует быть осторожными с использованием грантов и займов, так как такие источники финансирования не считаются устойчивыми. Займы обычно рассматриваются как возможный источник средств только для финансирования начального этапа деятельности или в ситуациях, когда они считаются совершенно необходимыми для достижения целей организации.

5.3.3 Особый интерес в этом контексте представляет практика Европейского агентства по безопасности полетов (ЕАБП). Доходы ЕАБП включают, помимо прочего, взносы от Европейского Союза, плату за выдаваемые агентством сертификаты и утверждения, плату за публикации, обучение и другие услуги, предоставляемые агентством, взносы стран, не входящих в Евросоюз, но принимающих участие в деятельности ЕАБП, а также добровольные взносы. В частности, ЕАБП взимает плату за:

- a) выдачу и продление сертификатов, что включает выполнение соответствующих постоянных контрольных функций;
- b) оказание услуг на основе фактической стоимости каждой индивидуальной услуги;
- c) обработку апелляций.

Размеры платы и сборов должны устанавливаться на таком уровне, чтобы полученный от них доход был достаточным для покрытия полной стоимости оказанных услуг, включая стоимость соответствующего постоянного контроля. Основной принцип финансового учета заключается в том, что регуляторные функции, а также лицензирование, сертификация, выдача разрешений и утверждений в бюджете агентства должны быть

отражены в разных статьях бюджетной сметы агентства. Взнос Европейского Союза определяется на основе оценочной ведомости доходов и расходов агентства на следующий финансовый год. Сумма доходов агентства должна всегда быть равной сумме его расходов.

Международное сотрудничество

5.3.4 Расходы РОКБП на общие виды обслуживания должны распределяться между государствами-членами справедливым образом на основе согласованной схемы распределения затрат. В контексте РОКБП для распределения расходов может рассматриваться как договоренность о совместном финансировании, так и концепция многонациональных объектов/служб. Хотя имеется возможность для совместной эксплуатации объектов и оказания услуг группой государств в рамках договоренности о совместном финансировании, согласно главе XV Чикагской конвенции предусматривается участие ИКАО в таких договорах. В то время как методы администрирования и способы участия ИКАО от случая к случаю могут быть различными, при любом варианте требуется создание объединенного комитета поддержки, перед которым будет отчитываться отдел секретариата ИКАО по совместному финансированию. Каждый запрос о помощи по программам совместного финансирования ИКАО рассматривает в индивидуальном порядке. Строгое регулирование финансовых аспектов выражается, в частности, в том, что Совет ИКАО, например, обычно утверждает все запросы о капитальных вложениях. Таким образом, договоренности о совместном финансировании лучше подходят для реализации более крупных и дорогостоящих проектов, чем создание РОКБП.

5.3.5 С дополнительной информацией о международном сотрудничестве, включая сведения о многонациональных объектах и совместном финансировании, можно ознакомиться в главе 3 *Руководства по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161).

Источники финансирования

5.3.6 Когда государство рассматривает вопрос об участии в РОКБП, то на возможно более раннем этапе процесса планирования следует провести обзор источников имеющихся у государств потенциальных источников финансирования и сделать среди них выбор. Потенциальные источники финансирования в значительной степени разнятся от региона к региону и от страны к стране. При рассмотрении в контексте задач, выполняемых РОКБП, источники могут быть сгруппированы следующим образом: плата за лицензирование, сертификацию, разрешения и утверждения; оплата аэропортового и аэронавигационного обслуживания; правительственное финансирование; зарубежные источники; заемное финансирование; Фонд безопасности полетов ИКАО (SAFE), а также сборы за обеспечение безопасности полетов. Более подробный инструктивный материал по вопросам двусторонних и международных источников финансирования содержится в *Руководстве по экономике аэропортов* (Дос 9562) и в *Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161).

5.3.7 Для возмещения стоимости своих взносов в РОКБП на общие виды обслуживания государство-участник может рассмотреть пять вариантов финансирования или их комбинацию:

- a) государственное финансирование;
- b) взимание сборов;
- c) аэропортовые сборы и сборы за обслуживание;
- d) заемное финансирование;
- e) зарубежные источники.

Заемное финансирование и фонд ИКАО SAFE (см. пп. 5.3.12 и 5.3.13) не считаются устойчивыми источниками финансирования.

Государственное финансирование

5.3.8 Государственное финансирование является самым простым способом финансирования контроля за обеспечением безопасности полетов и соответствующего правового регулирования, поскольку за выполнение этих задач государство несет прямую ответственность. Такое финансирование осуществляется в форме грантов и беспроцентных займов. Правительства некоторых государств могут даже предпочесть использование государственных фондов, чтобы избежать взимания дополнительных сборов с авиации и стимулировать таким образом рост объема воздушных перевозок и экономическое развитие. В других государствах может быть принята национальная политика, в соответствии с которой авиация должна сама покрывать свои расходы.

Сборы

5.3.9 Все расходы, связанные с лицензированием, сертификацией, выдачей разрешений, утверждений и осуществлением надзора в таких областях, как аттестация персонала, производство полетов, летная годность, аэронавигационное обслуживание и обслуживание аэродромов, включая весь привлекаемый персонал и организации, могут быть возмещены путем взимания денежных сборов с заявителей и владельцев таких свидетельств, сертификатов, разрешений и утверждений, выдаваемых впервые, продлеваемых или проходящих оценку. Стоимость последующего надзора и устранение выявленных недостатков также должна возмещаться.

Аэропортовые сборы и сборы за аэронавигационное обслуживание

5.3.10 Расходы на аэропортовое и аэронавигационное обслуживание, относящиеся непосредственно к исполнению функции контроля за обеспечением безопасности полетов, могут включаться в базовую стоимость услуг аэропорта или поставщика аэронавигационного обслуживания по выбору государства и при условии, что такие расходы несут поставщики (см. Doc 9082, раздел II, 2 x) и раздел III, 3 vii).

Заемное финансирование

5.3.11 Возможность заемного финансирования будет зависеть от того, насколько объем и интенсивность воздушного движения в соответствующем государстве-члене позволяют обслуживать долг, включая проценты по займу и возмещение капитала. В этом контексте имеет смысл рассмотреть зарубежные источники финансирования, поскольку, возможно, они смогут предоставить заем на более выгодных условиях, чем те, которые предлагают финансовые учреждения своей страны (меньший процент по займу, более длительный срок возврата средств и т. д.). Заемное финансирование может рассматриваться как один из вариантов первоначальных взносов государства в РОКБП до того, как будут определены другие источники финансирования. Однако такой путь не отвечает требованиям устойчивого финансирования.

Зарубежные источники

5.3.12 Развивающиеся государства могут рассмотреть возможность финансирования со стороны государств-доноров и некоторых финансовых учреждений, например региональных банков развития, Всемирного банка или фонда ИКАО SAFE, но только в качестве крайней меры, поскольку ни один из этих вариантов не отвечает требованию об обеспечении устойчивого финансирования.

5.3.13 Совет ИКАО учредил фонд SAFE 28 мая 2010 года. Одной из задач фонда SAFE является финансирование проектов, направленных на смягчение последствий или решение проблем, связанных с обеспечением безопасности полетов, которые выявляются в ходе аудиторских проверок УППКБП ИКАО и для устранения которых государства не могут обеспечить или найти необходимые финансовые ресурсы другими способами. Финансирование из фонда SAFE должно рассматриваться только как крайняя мера, поскольку этот путь также не отвечает требованию об обеспечении устойчивого финансирования.

Сборы с пользователей как источник доходов для финансирования РОКБП: сбор за обеспечение безопасности полетов

Политика ИКАО в отношении сборов

5.3.14 Особое значение для организации финансирования РОКБП за счет сборов за обеспечение безопасности полетов имеет документ "Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание" (Дос 9082). Одной из целей разработки политики ИКАО в отношении сборов было, конечно, стремление создать устойчивый источник финансирования для возмещения расходов на предоставление аэропортового и аэронавигационного обслуживания, поскольку финансирование из государственного бюджета ранее уже показало, что оно неспособно удовлетворить потребности в инвестировании в повышение объема авиаперевозок и обеспечение безопасности полетов².

5.3.15 В соответствии с рекомендацией, принятой Конференцией по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS 2008) и одобренной Советом ИКАО, государствам в своем национальном законодательстве и регулирующих документах рекомендуется применять политику в отношении взимания сборов, основанную на четырех принципах: отсутствии дискриминации, увязке с расходами, транспарентности и проведении консультаций с пользователями. Те же принципы рекомендуется использовать при заключении будущих соглашений о воздушном сообщении для обеспечения/соблюдения их эксплуатантами аэропортов и поставщиками аэронавигационного обслуживания.

Разница между сборами и налогами

5.3.16 ИКАО также разработала политику в отношении налогообложения, которая опубликована в документе "Политика ИКАО по вопросу налогообложения в области международного воздушного транспорта" (Дос 8632). Разница между сборами и налогами была рассмотрена Советом и сформулирована в предисловии к документу ИКАО Дос 9082: "Сбор – это взимаемый платеж, конкретно предназначенный и используемый для возмещения расходов, связанных с предоставлением средств и служб для гражданской авиации, а налог является взимаемым платежом, предназначенным для увеличения доходов национальных или местных правительств, которые, как правило, не используются для гражданской авиации в полном объеме или на основе понесенных затрат".

Сбор за обеспечение безопасности полетов: предварительные соображения

5.3.17 При определении расходов, подлежащих возмещению из сборов и выплат, РОКБП может согласиться на возмещение в меньших размерах, чем полная сумма понесенных расходов, для получения льгот на местном или региональном уровне. Любой подход к возмещению расходов в полном объеме должен предусматривать переход от государственных взносов к взиманию сборов и платежей. Решать как, когда и на каком уровне внедрять какие-либо сборы за оказанные услуги является прерогативой каждого РОКБП и его государств-членов.

5.3.18 Некоторые государства в развивающихся регионах мира могут столкнуться с трудностями финансирования своих функций по контролю за обеспечением безопасности полетов. Это может оправдать использование сборов за обеспечение безопасности полетов³ в качестве источника доходов, чтобы пользователи в конечном счете возмещали справедливую долю расходов за обеспечение безопасности полетов. Сбор за

² Дос 9082 также содержит дополнительные правила относительно стоимостной базы для расчета сборов и систем взимания платежей.

³ Определение "сбора за обеспечение безопасности полетов" имеется в глоссарии настоящего документа.

обеспечение безопасности полетов позволит возместить расходы на осуществление некоторых функций и услуг по контролю за обеспечением безопасности полетов. Поэтому он должен быть экономически связан с расходами, чтобы доходы от сборов за обеспечение безопасности полетов соответствовали расходам на реализацию соответствующих функций и услуг (хотя некоторого перекрестного субсидирования в рамках РОКПБ избежать не удастся).

5.3.19 Частичное возмещение расходов за обеспечение безопасности полетов путем взимания сборов с пассажиров представляет собой подход, который РОКБП следует рассматривать с большой осторожностью. Он может быть использован только после тщательной оценки и обоснования связи расходов с оказываемыми услугами. Использование сбора за обеспечение безопасности полетов реализуется в соответствии с Doc 9082, раздел I, 2 i), в котором государствам рекомендуется "давать разрешение на обложение сборами лишь за те услуги и функции, которые предоставляются гражданской авиации, имеют к ней непосредственное отношение или, в конечном итоге, полезны для ее деятельности".

5.3.20 Высказывались опасения относительно управления доходами, появляющимися в результате введения сбора с пассажиров за обеспечение безопасности полетов. Поэтому такой подход должен сопровождаться принятием соответствующих мер предосторожности, таких как проведение консультаций и заключение соглашений с государствами-членами РОКБП и с пользователями.

5.3.21 Взимание сборов с пассажиров за обеспечение безопасности полетов может привести к перекрестному субсидированию между коммерческими пользователями и другими пользователями системы (полеты без пассажиров или полеты авиации общего назначения/бизнес-авиации). Чтобы избежать такого перекрестного субсидирования, особое внимание следует уделять затратам на услуги, которые должны возмещаться за счет сборов с пользователей. Непосредственно распределяемые расходы на услуги, такие, как лицензирование, должны возмещаться непосредственно пользователями этих услуг, если отсутствуют альтернативные источники финансирования, например налогообложение.

5.3.22 В учредительных договорах, правилах или положениях политического характера государства – члены РОКБП должны предусматривать строгие надзорные меры, в том числе эффективный и прозрачный контроль за взимаемыми сборами и соответствующими органами управления, а также ведение всеобъемлющего и прозрачного учета с целью гарантировать, что получаемые в результате доходы от сборов предназначаются и будут предназначаться для реализации РОКБП своих функций по контролю за обеспечением безопасности полетов.

5.3.23 Взимание сборов с пассажиров за обеспечение безопасности полетов может внедряться только после тщательной оценки затрат РОКБП и только в случае, если всех взносов государств-членов, доходов от оплаты услуг и поступлений из других источников финансирования оказалось недостаточно.

5.3.24 При определении разумных размеров сбора за обеспечение безопасности полетов в расчет должны приниматься потенциально значимые риски, которым подвергаются РОКБП, например, нереалистичные ожидания в отношении деятельности, а также неправильная оценка расходов, возможностей снижения расходов и скрытых затрат. Принятие решения о необходимости введения сбора за обеспечение безопасности полетов, а также определение порядка расчетов разумной величины такого сбора в каждом конкретном случае с соблюдением здравых финансовых принципов целиком и полностью является прерогативой РОКБП и его государств-членов.

5.3.25 Для обеспечения согласованности с политикой ИКАО в отношении сборов в учредительные документы, положения или политики РОКБП должны быть включены четыре ключевых принципа взимания платы, принятые на конференции CEANS (т. е. отсутствие дискриминации, увязка с расходами, прозрачность и проведение консультаций с пользователями).

Стоимостная основа

5.3.26 **Определение стоимостной основы.** При определении стоимостной основы РОКБП следует принимать во внимание, что в нее входит полная стоимость услуг по контролю за обеспечением безопасности полетов, включая средства контроля, техническое обслуживание, инспектирование и другие действия, менеджмент и административное управление и капитальные затраты.

5.3.27 Конкретные сборы за выполнение РОКБП различных функций и предоставление услуг не должны устанавливаться до тех пор, пока все затраты РОКБП не оценены в полной мере и не распределены по объективным показателям. Более конкретно, организация РОКБП должна начинаться с оценки полной структуры ее затрат, включая как прямые операционные, так и накладные расходы (например, заработная плата административной команды, офисные расходы и т. д., в соответствии с ее уставом). На этом этапе должны приниматься во внимание возможности государств по уплате членских взносов, причем любые такие взносы вычитаются из расходов, которые будут возмещаться за счет пользователей. Следует подчеркнуть, что деятельность РОКБП должна быть эффективной и экономически успешной, а все ее счета должны быть прозрачными и доступными для всех заинтересованных сторон, включая государства-члены, регулирующие органы и пользователей.

5.3.28 Наконец, хотя РОКБП должны предоставлять достаточно подробные данные о расходах, чтобы способствовать повышению прозрачности и эффективности консультаций, при определенных обстоятельствах для введения сборов может оказаться полезным разработать более обобщенные стоимостные основы. Обобщение данных следует осуществлять логичным и прозрачным образом и сопровождать по мере необходимости гарантиями соблюдения четырех основных принципов взимания сборов.

5.3.29 **Некоторые аспекты взимания сборов/возмещения расходов.** Чтобы обеспечить прочную финансовую основу для взимания сбора за обеспечение безопасности полетов, РОКБП необходимо предпринять следующие шаги:

- a) определить перспективу своей деятельности в регионе и на ее основе подготовить рациональный бизнес-план и составить годовой бюджет текущих расходов;
- b) рассчитать дефицит средств (остающийся после учета взносов от государств-членов и других взносов, а также доходов от оплаты услуг), который должен быть покрыт за счет сборов за обеспечение безопасности полетов, чтобы обосновать размеры таких сборов;
- c) обеспечить честный, справедливый и прозрачный порядок взимания сборов за обеспечение безопасности полетов.

Кроме того, в системе, где участие в деятельности РОКБП следует четко отделять от других видов деятельности государств-членов, расходы должны быть явно и публично увязаны с прогнозом расходов на деятельность РОКБП, составляемым на ежегодной основе (т. е. государствам-участникам и пользователям предоставляются "расчетные сметы") с учетом доходов из других источников (взносы государств-участников, гранты, плата за услуги и т. д.).

5.3.30 В качестве хорошей практики управления следует внедрить такой механизм, чтобы любой избыток или дефицит средств принимался во внимание при расчете размеров платы и сборов следующего года (механизм регулирования профицита/дефицита). Такой механизм можно также применять для регулярного изменения размеров сборов и/или выплаты при условии, что такие изменения будут четко увязаны с очевидными расходами, понесенными РОКБП.

Системы взимания платежей

5.3.31 **Общие соображения.** Любая система взимания платежей должна быть по мере возможности простой, справедливой и подходящей для общего применения на региональной основе. Административные расходы, связанные с взиманием сборов за обеспечение безопасности полетов, не должны превышать разумную долю собранных средств.

5.3.32 Сборы следует взимать таким образом, чтобы это не препятствовало использованию необходимых для обеспечения безопасности полетов услуг РОКБП, таких как проверки пилотов, сертификация воздушных судов, проведение проверок на местах и других услуг. Выполнение функций контроля за обеспечением безопасности полетов в соответствии с требованиями Чикагской конвенции и Приложений к ней считается необходимым для обеспечения безопасности полетов и эффективности деятельности. Системы РОКБП по взиманию сборов должны основываться на затратах, связанных с выполнением функций контроля за обеспечением безопасности полетов и эффективностью оказываемых услуг.

5.3.33 Наконец, крайне важно, чтобы любые сборы за обеспечение безопасности полетов взимались таким образом, чтобы исключить возможность двойной оплаты одной и той же услуги по отношению к РОКБП и государству-члену. Для введения в регионе сбора с пассажиров за обеспечение безопасности полетов обязательным первым шагом является гарантировать избежание чрезмерных сборов и перекрестного субсидирования других видов деятельности. Это может быть достигнуто только путем применения основных принципов взимания сборов, заключающихся в недискриминации, увязке с расходами, транспарентности и проведении консультаций с пользователями. В случаях, когда определенные ситуации могут привести к незапланированному наложению или дублированию функций и деятельности между государством и РОКБП (например, выборочные проверки или проверки на перроне, расследования, наблюдение), расходы должны четко разграничиваться для целей последующего взимания сборов, а деятельность исполнителей координироваться для того, чтобы избежать дублирования работы (и соответствующего двойного взимания сборов), а также для повышения эффективности.

5.3.34 **Совместное взимание платежей.** В некоторых ситуациях РОКБП может рассмотреть вопрос о передаче функций по взиманию сборов за обеспечение безопасности полетов стороннему агенту (или организации), действующему как от имени либо под контролем правительства, так и не контролируемому правительством. В таких обстоятельствах желательно, чтобы административный сбор за взимание сборов был включен в сборы. Руководство РОКБП должно убедиться, что контракт с агентом предусматривает, что гонорар агента и его расходы не вычитаются из платежей, собираемых от имени РОКБП, а являются частью сборов, взимаемых с пользователей. Связанные с ними затраты должны быть прозрачными.

5.3.35 Может оказаться полезным сослаться на инструктивный материал, касающийся международных эксплуатационных агентств, совместных агентств по взиманию сборов, а также на материалы о совместном финансировании, содержащиеся в главе 3 документа Doc 9161.

5.3.36 **Валютные аспекты.** Должное внимание следует уделять тому, какая валюта будет использоваться для взимания сборов за обеспечение безопасности полетов в регионах с нестабильной экономикой. Колебания в курсах местных валют, политическая и экономическая обстановка и единообразные сборы местных билетных систем могут влиять на ожидаемые результаты.

5.3.37 В случае существования совместного агентства по взиманию сборов собранные средства могут немедленно переводиться на счет РОКБП, который она может иметь в банке (или другом аналогичном финансовом учреждении) на своей территории или в любом другом государстве по своему выбору. Такой подход к взиманию сборов может также облегчить доступ РОКБП к конвертируемой валюте. Несмотря на то что в документе Doc 9082, раздел I, 24 i) рекомендуется, чтобы в обычных условиях сборы с пользователей выражались и взимались в местной валюте соответствующего государства, в то же время в документе

признается, что счета на оплату сборов могут предоставляться и на региональной основе (такие как сборы за обеспечение безопасности полетов). Поэтому и для пользователей, и для поставщиков услуг может оказаться выгодным указывать и оплачивать сборы в одной конвертируемой валюте (см. Дос 9082, раздел I, 24 iv)).

5.3.38 Дополнительный инструктивный материал по переводу валют, перечислению выручки и оплате местных расходов содержится в документе *"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"* (Дос 9587). Что касается сборов с пользователей, то дополнительные руководящие указания в отношении валютных вопросов можно найти в документе Дос 9082, раздел I, 24.

Глава 6

УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

6.1 УПРАВЛЕНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА ДОСТИЖЕНИЕ КАЧЕСТВЕННЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ

6.1.1 Четкое определение целей и задач РОКБП является необходимым условием для успешного пуска РОКБП в эксплуатацию. Управление, ориентированное на достижение качественных результатов, предусматривает применение основанного на показателях или конечных результатах подхода к процессу текущего управления РОКБП, с тем чтобы обеспечивать постоянную эффективность и устойчивость ее работы. РОКБП представляет собой существенное капиталовложение со стороны государств-членов, которые считают, что объединение их ресурсов обеспечивает наиболее эффективное средство гарантирования удовлетворительного уровня надзора в регионе и соблюдения международных требований в области безопасности полетов и передовой практики. Поэтому для того, чтобы РОКБП пользовалась доверием у своих членов, она должна быть способна выдавать результаты (т. е. промежуточные и конечные результаты), которые отражают ее цели. Кроме того, она должна быть способна выполнять эту задачу одновременно с контролированием своей собственной деятельности, с тем чтобы обеспечить соответствие признанным в международном масштабе стандартам качества. Инструментами управления, которые в настоящее время наиболее широко используются некоторыми международными организациями (включая ИКАО) для достижения этой цели, являются стратегии управления и системы менеджмента качества, основанные на показателях или конечных результатах.

Стратегии, основанные на показателях или конечных результатах (УКР)

6.1.2 Стратегия УКР нацелена на повышение эффективности и подотчетности системы управления путем определения реалистических ожидаемых результатов, осуществления контроля за достижением ожидаемых результатов, использования выводов из полученных уроков при принятии управленческих решений и представления докладов о достигнутых показателях.¹ В соответствии с этой стратегией управления результатами являются промежуточные продукты, конечные продукты и итоговые изменения или выгоды, реализованные благодаря деятельности РОКБП. Исходные элементы (например, людские и финансовые ресурсы) проходят обработку в процессе реализации программ и осуществления деятельности и преобразуются в промежуточные и конечные продукты.

6.1.3 Промежуточные продукты представляют собой непосредственные результаты (т.е. продукты и услуги), реализованные благодаря деятельности РОКБП (проекты стандартов и директив, нормативный материал и справочники для инспекторов, количество инспекционных проверок, аудитов и иных проведенных мероприятий по сертификации и надзору, количество организованных учебных курсов и т.д.). Конечные продукты относятся к изменениям в условиях, которым способствовали промежуточные продукты. В случае РОКБП таковыми будут законодательство о гражданской авиации, нормативные положения, отвечающие требованиям SARPS ИКАО, всеобъемлющие руководящие указания для инспекторов, хорошо подготовленный штат инспекторов, а также успешно выполненная программа работы по выдаче свидетельств, сертификации, выдаче разрешений, утверждений и надзору. Конечные продукты в итоге приводят к таким выгодам, как

1. "Управление, основанное на конечных результатах, в Канадском агентстве международного развития", CIDA, январь 1999 г., цитируемое в "Концепциях и методологии управления, основанного на конечных результатах". *Рамки результатов ПРООН. Техническое примечание: 2000.*

повышение уровней эффективного внедрения государствами-членами критических элементов надзора за обеспечением безопасности полетов, снижение уровня авиационных происшествий и более высокий уровень безопасности полетов воздушного транспорта в регионе. Более долгосрочным последствием будет рост туристических и деловых авиаперевозок в регионе и вклад безопасного воздушного транспорта в повышение уровня инвестиций и экономического развития.

6.1.4 По сути, данная стратегия управления потребует сосредоточения основного внимания на потребностях государств-членов и результатах деятельности РОКБП (т. е. промежуточные продукты, конечные продукты, выгоды и итоговые изменения), а не на исходных элементах и самой деятельности. Поэтому способность измерять и оценивать достижения РОКБП и получать выгоду от выводов из полученных уроков являются важными компонентами. Измерение и оценка результатов также предполагают установление стандартов качества, в сравнении с которыми будет проводиться оценка того, насколько успешно РОКБП отвечает ожиданиям своих государств-членов и других участников.

Системы менеджмента качества (СМК)

6.1.5 Менеджмент качества внедрен уже несколько лет назад многими авиационными организациями, включая поставщиков авиационного обслуживания, авиакомпании и ведомства гражданской авиации, и описан с той или иной степенью подробности в других документах ИКАО, например в *Руководстве по управлению безопасностью полетов (РУБП)* (Дос 9859). Секция ИКАО по непрерывному мониторингу и контролю (СМО) сама установила систему менеджмента качества, которая соответствует стандарту ИСО 9001:2008 "*Системы менеджмента качества. Требования*". В руководстве по качеству Секции СМО содержится определение менеджмента качества как согласованной деятельности, направленной на ориентирование организации и ее контролирование в отношении качества, и указывается необходимость выполнения требований системы менеджмента качества в целях:

- a) последовательного предоставления продуктов и услуг, которые удовлетворяют требованиям клиентов, а также уставным и нормативным требованиям в той мере, в какой они касаются деятельности и информации, связанных с мониторингом состояния безопасности полетов и контролем за обеспечением безопасности полетов;
- b) обеспечения удовлетворения потребностей клиентов посредством эффективного применения системы менеджмента качества, включая процессы постоянного усовершенствования и гарантирования соответствия требованиям.

6.1.6 В программе РОКБП по менеджменту качества следует определить и изложить ее политику и цели в области качества. При надлежащем внедрении системы менеджмента качества она должна обеспечить следующее:

- a) внедрение в деятельность РОКБП элементов, необходимых для повышения ее эффективности и действенности и снижения рисков, связанных с обслуживанием;
- b) последовательное выполнение процедур в соответствии с применимыми требованиями;
- c) выявление и устранение проблем и несоответствий;
- d) пересмотр и совершенствование РОКБП своих процессов, процедур, продуктов и услуг на постоянной основе.

6.1.7 Для поддержания РОКБП своей эффективности представляется важным, чтобы она внедрила у себя систему менеджмента качества, которая должна по крайней мере охватывать разработку и

документирование процессов, процедур, меры по постоянному усовершенствованию, проведение внутренних и внешних аудиторских проверок, а также мониторинг и оценку текущих операций, включая мониторинг корректирующих действий и отзывов. Аналогично многим другим организациям (включая Секцию СМО ИКАО) РОКБП может принять решение о введении у себя той или иной системы СМК в соответствии со стандартом ИСО 9001:2008 или любым другим международным стандартом менеджмента качества.

Комплексные системы управления (КСУ)

6.1.8 В документе Doc 9859 достаточно подробно рассматривается взаимосвязь между СМК и системами управления безопасностью полетов (СУБП) и отмечается, что, хотя у них имеется много общих черт, вместе с тем существуют и важные различия. В указанном руководстве четко констатируется, что система СУБП той или иной организации касается аспектов безопасности полетов, человеческого фактора и организационных аспектов ее деятельности, в то время как система СМК касается ее продукции и услуг и необходимости обеспечения их доступности в соответствии с конкретными стандартами и к удовлетворению клиентов. Однако в то же время важно иметь в виду, что существует дополняющая (если не синергическая) связь между СУБП и СМК, при этом СУБП вполне способна охватить политику и принципы, касающиеся как безопасности полетов, так и качества. В действительности между УКР, СМК и СУБП может существовать тесная взаимосвязь в той степени, что все три системы управления необходимо будет планировать, что они зависят от оценки и мониторинга, затрагивают всю организацию в целом и нацелены на обеспечение постоянного совершенствования. Кроме того, в случае как минимум УКР и СМК обе системы основаны на подходе к управлению как процессу, в рамках которого проходят обработку исходные элементы, чтобы произвести продукты и услуги в области безопасности полетов, которые служат в качестве промежуточных и конечных продуктов, а также долгосрочных выгод для клиентов.

6.1.9 По этим причинам некоторые организации, например ЕАБП, предпочли вариант комплексной системы управления как наилучшего средства обеспечения выполнения требований целого ряда применимых стандартов и международной передовой практики. В случае ЕАБП его система КСУ управляет всеми его процессами в целях реализации положений его программного заявления и задач и гарантии того, что качество предоставляемого им обслуживания отвечает ожиданиям участвующих сторон без ущерба для безопасности полетов и интересов защиты окружающей среды. На рис. 6-1 приводится выдержка из текста решения № 2009/089/Е Исполнительного директора ЕАБП от 3 августа 2009 г. относительно системы КСУ Агентства.

Статья 1

Комплексная система управления

Агентство внедряет комплексную систему управления.

Комплексная система управления (КСУ) представляет собой единую комплексную систему, используемую той или иной организацией для управления всей совокупностью ее процессов, чтобы обеспечить достижение целей организации и справедливое удовлетворение потребностей участвующих сторон.

Все директораты и департаменты Агентства организуют планирование, составление задач, мониторинг, проверку и постоянное совершенствование в рамках системы КСУ, в частности, путем использования разработанных для нее инструментов и методологий.

Комплексная система управления включает как минимум следующее:

- процесс планирования, обеспечивающий согласованность всех задач, определенных в различных областях и на различных уровнях [стратегический, эксплуатационный (процессы), директорат, индивидуальный];

- надлежащее управление процессами, которые Агентство уже внедрило, и теми, которые будут внедрены для выполнения его миссии и удовлетворения юридических требований и потребностей взаимодействия процессов; оно также предполагает составление проектов необходимых документов (например, политики, процедур) для обеспечения надлежащего уровня квалификации, функционирования, контроля и прослеживаемости в рамках процессов;
- управление рисками, связанными с деятельностью Агентства;
- управление ресурсами, которые адекватны задачам и соответствующим образом обоснованы, с возможностью адаптации их при очередном пересмотре;
- систему проверок и изменений показателей, включая ключевые показатели эффективности и анализ данных (например, анализ состояния безопасности полетов, замечания участвующих сторон, аудиторские проверки);
- систему эффективного контроля за выполнением корректирующих и превентивных мер;
- пересмотр КСУ через запланированные промежутки времени директорами для гарантии ее дальнейшей пригодности, адекватности и эффективности (процесс анализа управления);
- систему учета изменений, особенно правил.

Ответственность за внедрение КСУ возлагается на Исполнительного директора. Секция качества Департамента внутреннего аудита и качества несет ответственность за разработку рамок и методов внедрения.

Рис. 6-1. Выдержка из текста решения № 2009/089/Е Исполнительного директора ЕАБП

6.1.10 КСУ предоставляет РОКБП наилучшие гарантии того, что она может достичь своих целей по расширению возможностей государств-членов в области контроля за обеспечением безопасности полетов. Однако независимо от принятой конкретной системы управления в центре внимания менеджмента РОКБП всегда должны быть потребности государств-членов и ее способность выдавать промежуточные продукты, приводящие к удовлетворительным конечным результатам и выгодам. Чтобы добиться этого, РОКБП должна иметь возможность контролировать и оценивать управленческие процессы и предоставляемые ею услуги для обеспечения их постоянного соответствия международным стандартам качества и передовой практике. Рассматриваемые в настоящей главе стратегии управления предлагают РОКБП наилучшие средства реализации этой задачи.

6.1.11 Важным компонентом постоянного процесса управления РОКБП является управление ее взаимосвязями с внешними организациями, включая другие, связанные с авиацией организации, такие, как ИКАО, а также с авиационной отраслью. Поддержание этих взаимосвязей имеет важное значение для целей развития и устойчивости, поскольку они обеспечивают каналы оказания РОКБП поддержки и помощи.

6.2 РОЛЬ ИКАО

6.2.1 ИКАО играет важную роль в вопросах содействия созданию РОКБП как одного из средства позволяющего государствам того или иного конкретного региона или субрегиона объединить свои ресурсы и совместно работать с целью укрепления своих возможностей в области надзора за обеспечением безопасности

полетов, снижения уровней авиационных происшествий и повышения уровня безопасности полетов. Кроме того, ИКАО тесно сотрудничает с государствами и РОКБП, оказывая помощь не только в создании РОКБП, но и в вопросах текущего управления. Однако для гарантии того, чтобы собственные ресурсы ИКАО использовались наиболее эффективным способом, важно иметь в виду, что ее помощь основывается на следующих условиях:

- a) четко определенные и документированные стратегические цели, требующие активного участия ведомств гражданской авиации государств – членов РОКБП в их разработке;
- b) твердая политическая приверженность участвующих правительств и администраций концепции РОКБП;
- c) определенные гарантии жизнеспособности и устойчивой деятельности создаваемой РОКБП.

6.2.2 Резолюция А37-8 о региональном сотрудничестве и оказании помощи в устранении недостатков, связанных с безопасностью полетов, принятая 37-й сессией Ассамблеи ИКАО в октябре 2010 года, поручила Совету ИКАО содействовать реализации концепции регионального сотрудничества с целью повышения уровня безопасности полетов и усиления контроля за обеспечением безопасности полетов, включая создание РОКБП. Кроме того, она настоятельно призвала Договаривающиеся государства развивать и далее укреплять региональное и субрегиональное сотрудничество, с тем чтобы содействовать достижению наивысшего уровня безопасности полетов. С этой целью, а также для перевода сотрудничества ИКАО с региональными органами и ее помощи им на более формальную основу Совет ИКАО утвердил 23 октября 2009 года *"Политику ИКАО в области регионального сотрудничества"* и *"Рамки регионального сотрудничества"* и поручил Генеральному секретарю разработать план действий по их реализации. Кроме того, было достигнуто согласие о том, чтобы *"Политика"* осуществлялась при максимально возможном содействии, оказании консультативных услуг и других видов поддержки со стороны ИКАО Договаривающимся государствам по техническим аспектам и вопросам политики международной гражданской авиации через совместное сотрудничество с региональными организациями и региональными органами гражданской авиации. Резолюция А37-21 о сотрудничестве с региональными организациями и региональными органами гражданской авиации, также принятая 37-й сессией Ассамблеи ИКАО, одобрила *"Политику ИКАО в области регионального сотрудничества"* и ее *"Рамки регионального сотрудничества"* и настоятельно рекомендовала государствам, помимо прочего, оказывать поддержку своим региональным организациям и региональным органам гражданской авиации в заключении соответствующих соглашений с ИКАО.

6.2.3 *"Политика"* и *"Рамки"* обеспечивают поддержку и руководящие указания в работе ИКАО с РОКБП, преследуя цель содействовать сотрудничеству посредством более широкого применения передовой практики и более оптимального использования ресурсов с учетом различных уровней компетентности, существующей в государствах. Цели *"Политики"* заключаются в предотвращении дублирования и достижении согласованности усовершенствований в технической области и/или вопросах политики во всех регионах. Это претворяется в жизнь через тесное партнерство с региональными организациями и региональными органами гражданской авиации, обеспечивая адекватные экспертные знания и ресурсы для авиационной инфраструктуры и осуществления надзорных функций, обмена информацией, введения законодательства о гражданской авиации, где это необходимо, и организации специализированной подготовки в области разработки национальных и региональных планов. Для внедрения *"Политики"* был составлен соответствующий стратегический план.

6.2.4 Государствам, которые изъявляют готовность заключить соглашение о сотрудничестве в создании РОКБП и управлении ею, ИКАО оказывает помощь. Одним из видов содействия, которое может быть предоставлено, является набор экспертов для оказания помощи в вопросах управления РОКБП и ее технической деятельности. ИКАО может обеспечить консультативные услуги и консультантов для работы с РОКБП в области разработки стратегий управления, изложенных в разделе 6.1. Это может сочетаться с подготовкой персонала из региона, обслуживаемого РОКБП, в целях дальнейшего укрепления их возможностей в управленческой и технической сферах. ИКАО также может оказать техническую поддержку и помощь в

области материально-технического обеспечения, а также в предоставлении информации и документов, которые могут понадобиться РОКБП, и, по просьбе государств-членов, может согласиться периодически контролировать эффективность РОКБП путем проведения проверок и т. д.

6.2.5 ИКАО может предоставить консультативные услуги или предложить наиболее оптимальный курс действий в отношении требуемых мероприятий, которые РОКБП не способна осуществить, либо выступить в любой иной роли, которую государства-члены сочтут соответствующей ситуации. Кроме того, Организация может быть способна оказать поддержку в налаживании финансовой помощи через фонд SAFE, способствовать финансированию другими государствами либо обеспечить поддержку со стороны других региональных или международных организаций. В главе 5 настоящего документа уже изложены подробные руководящие указания по различным вариантам финансирования РОКБП.

6.2.6 В рамках общих положений "*Политики*" и "*Рамок*", принятых ИКАО для налаживания регионального сотрудничества, взаимосвязь между ИКАО и РОКБП будет, как правило, охватывать ряд проблем, включающих договоренности об участии обеих организаций в своих совещаниях, совместном использовании информации и данных по безопасности полетов и обмене ими и различные виды и уровни содействия, которые будут предоставляться ИКАО. Если помощь предстоит оказывать в рамках Программы технического сотрудничества (ПТС) ИКАО, может быть заключено дополнительное соглашение, такое как соглашение об управленческом обслуживании (MSA). MSA включает дополнительную подробную информацию о предоставляемой помощи и о соответствующих финансовых и административных соображениях, регулирующих оказание содействия в рамках ПТС.

6.2.7 Предоставление помощи является важным аспектом роли ИКАО в отношении РОКБП. Однако более полное предназначение "*Рамок регионального сотрудничества*" заключается в обеспечении того, чтобы в соответствии с восемью стратегическими направлениями были охвачены все области регионального сотрудничества. Это предусматривает общие усилия по согласованию (между государствами) законодательства по гражданской авиации, нормативных положений и процедур, основанных на соблюдении SARPS ИКАО; понимание роли и ответственности друг друга; создание усовершенствованных механизмов консультаций и сотрудничества, включая совместное использование информации; скоординированное между ИКАО и региональными органами гражданской авиации планирование и осуществление программ; периодический анализ региональных проблем; обеспечение максимально эффективного использования ресурсов ИКАО; получение выгоды от профессиональных навыков и экспертных знаний друг друга; организация совместной подготовки персонала и наращивание своих возможностей. Как "*Политика*", так и "*Рамки регионального сотрудничества*" позволяют наладить взаимно поддерживающую взаимосвязь между ИКАО и РОКБП, в рамках которой ИКАО оказывает помощь РОКБП и ее государствам-членам в укреплении возможностей в области контроля за обеспечением безопасности полетов в их регионах, а РОКБП, в свою очередь, обеспечивают соблюдение SARPS ИКАО.

6.3 ВЗАИМОСВЯЗЬ С ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, ИМЕЮЩИМИ ОТНОШЕНИЕ К АВИАЦИИ

6.3.1 Управление РОКБП предусматривает налаживание и поддержание отношений не только с ИКАО, но также с другими связанными с авиацией международными и региональными организациями, сообществом-донором и партнерами из авиационной отрасли. После принятия решения о создании РОКБП и в целях расширения своих возможностей в области надзора за обеспечением безопасности полетов государства-члены могут сотрудничать во всех сферах международной гражданской авиации, в частности, в области безопасности полетов, окружающей среды и организации воздушного движения, в рамках своих соответствующих мандатов, включая, в том числе, следующее:

- a) разработку законодательства и нормативных положений в области гражданской авиации;
- b) организацию международных мероприятий и совещаний;

- c) определение источников финансовых ресурсов;
- d) совместное использование информации и данных по безопасности полетов;
- e) подготовку технического и административного персонала;
- f) выявление областей, представляющих взаимный интерес.

6.3.2 При создании РОКБП государства-члены могут участвовать на различных уровнях консультаций и устанавливать и поддерживать постоянные взаимосвязи с другими связанными с авиацией организациями посредством:

- a) обмена письмами и документами;
- b) ссылок на веб-сайты;
- c) взаимных визитов;
- d) приглашений на совещания;
- e) консультаций и координации.

6.3.3 Авиаэксплуатанты, организации по техническому обслуживанию воздушных судов и поставщики обслуживания несут ответственность за безопасное, регулярное и эффективное выполнение полетов, включая соблюдение любых законодательств и нормативных положений в области гражданской авиации, которые государство регистрации, государство эксплуатанта и государство, где данное воздушное судно эксплуатируется, могут принять. Создание РОКБП и принятие согласованных ими единых требований и процедур для целей выдачи свидетельств персоналу, утверждения учебных авиационных организаций, сертификации эксплуатантов и утверждения организаций по техническому обслуживанию воздушных судов не должно увеличить эксплуатационные расходы авиационной отрасли. В действительности, это может облегчить и рационализировать процесс сертификации и контроля за обеспечением безопасности полетов путем согласования и предоставления системного инструктивного материала, эксплуатационных процедур и другой вспомогательной информации. Такое сотрудничество в рамках региона может помочь отрасли расширить свою деятельность и добиться оптимального использования воздушных судов и персонала, а также взаимного признания сертификатов и свидетельств, выдаваемых государствами-членами. Оно также будет способствовать более эффективному применению мер по контролю за эксплуатантами и поставщиками обслуживания, которые не в полной мере соблюдают международные стандарты.

Глава 7

ВНЕДРЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

7.1 ВВЕДЕНИЕ

7.1.1 В *Руководстве по управлению безопасностью полетов (РУБП)* (Дос 9859) приводится подробное описание компонентов государственной программы по безопасности полетов (ГосПБП), а также рамочной основы для ее разработки и внедрения. Эффективная ГосПБП должна служить в качестве предварительного условия для внедрения систем управления безопасностью полетов (СУБП), разрабатываемых поставщиками обслуживания. В настоящей главе обсуждаются внедрение на уровне региона или субрегиона механизма управления безопасностью полетов, основанного на показателях эффективности, в виде региональной программы обеспечения безопасности полетов (РПБП) и роль РОКБП в его разработке и внедрении. В данной главе рассматриваются компоненты и рамочные основы ГосПБПБ, а также методы ее возможного адаптирования к РПБП. Адаптирование следует осуществлять таким образом, чтобы РПБП стала не просто совокупностью программ по безопасности полетов, разработанных государствами-членами РОКБП, а всеобъемлющей программой, интегрирующей национальные планы в согласованное или единое целое на уровне региона или субрегиона и дополнительно улучшающей отдельные ГосПБП.

7.2 КОМПОНЕНТЫ РПБП

7.2.1 Как явствует из главы 6, для того чтобы РОКБП оставалась эффективной в реализации своего мандата, ее подход к управлению должен быть основан на показателях эффективности, характеризующих достижение четко определенных целей, и она должна быть способна оценивать достигнутый прогресс, анализировать риск, обеспечивать качество и стремиться к постоянному совершенствованию. Разработка и внедрение РПБП требует от РОКБП использования тех же самых принципов управления для повышения уровня безопасности полетов в ее регионе или субрегионе. В этом отношении четыре компонента ГосПБП, а именно: политика и цели в области безопасности полетов, управление факторами риска для безопасности полетов, обеспечение безопасности полетов и информационно-пропагандистское обеспечение безопасности полетов могут, при некоторой адаптации, в равной степени быть применены к РПБП.

7.2.2 Как будет показано, все четыре компонента могут быть применены к разработке и внедрению плана обеспечения безопасности полетов для всего региона или субрегиона в целом. Однако хотя некоторые элементы, составляющие каждый из компонентов, уже могут подпадать под мандат РОКБП, другие элементы возможно потребуют адаптирования, с тем чтобы они соответствовали роли РОКБП во внедрении РПБП.

7.3 ПОЛИТИКА И ЦЕЛИ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

7.3.1 В случае РПБП этот компонент будет обеспечивать контроль за управлением безопасностью полетов на региональном или субрегиональном уровне и включать определение требований, обязанностей и ответственности РОКБП и ведомств гражданской авиации ее государств-членов. Аналогичным образом в рамках данного компонента следует определить требования и обязанности независимого полномочного органа по

расследованию авиационных происшествий. С этой целью следует обратить внимание на одну из региональных организаций по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (RAIO), описание которой содержится в *Руководстве по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов* (Doc 9946). Указанные политика и цели определяют общее направление деятельности РОКБП и должны содержаться в документе соглашения об этой организации и во всех других документах, которые регулируют процедуры, процессы контроля и корректирующие действия, используемые РОКБП. Политика и цели РОКБП в области безопасности полетов должны также определять приемлемый уровень безопасности полетов (ПУБП¹), который должен обеспечиваться РПБП.

7.3.2 Компонент политики и целей в области безопасности полетов может быть разбит на четыре элемента, включающих законодательные рамки в области безопасности полетов, обязательства и ответственность в области безопасности полетов, расследование авиационных происшествий и инцидентов и правоприменительную политику.

Законодательная основа безопасности полетов

7.3.3 Государства в пределах того или иного конкретного региона или субрегиона могут принять единую законодательную и нормативную основу или, где это может оказаться невозможным, стремиться согласовать свои различные национальные требования. Например, как было видно на примере ЕАПБ, Базовое нормативное положение позволяет Агентству применять закон Европейского союза (ЕС) о безопасности полетов при совместном использовании правоприменительных полномочий с Европейской комиссией и государствами-членами ЕС. Однако в настоящее время оно остается единственной РОКБП, обладающей регламентирующими и исполнительными правами. Большинство РОКБП не функционируют в условиях единых региональных законодательных рамок, а должны работать с различными национальными законодательствами и правилами своих государств-членов. В этих обстоятельствах региональные институциональные рамки безопасности полетов усиливаются за счет согласования различных пакетов национальных требований, таким образом создавая возможности для регионального сотрудничества в области надзора за обеспечением безопасности полетов и облегчая роль РОКБП по предоставлению обслуживания своим государствам-членам.

7.3.4 Единые законодательные и нормативные положения могут представлять собой различные виды правовых документов, выпущенных многонациональным полномочным органом для государств-членов для последующего их принятия и включения в свои национальные правовые рамки, основываясь на принятых в данном государстве нормотворческих и/или конституционных требованиях. Члены создают юридическое лицо посредством международного договора для обеспечения соблюдения ряда единых законодательных и нормативных положений и принятия их для применения в пределах своих отдельных государств. К числу преимуществ такой рамочной основы относится быстрый процесс разработки, внесения поправок и рассылки положений, связанных с гражданской авиацией, для обеспечения региональной последовательности и удобства применения государствами. Однако недостатками являются дополнительные административные ресурсы, необходимые для сбора, перевода на языки и рассылки этих юридических документов. В условиях единой регламентирующей системы обязанность по разработке нормативных положений лежит на центральном полномочном органе.

7.3.5 Как правило, на разработку единой нормативной основы потребуется несколько лет, и она может внедряться поэтапно. Например, сфера компетенции ЕАБП первоначально ограничивалась летной годностью, прежде чем в последующие годы она распространилась на производство полетов, выдачу свидетельств персоналу, аэродромы и регулирование аспектов безопасности полетов в рамках аэронавигационного обслуживания. Однако даже в Европе за государством все еще сохраняется обязательство по обеспечению

1. Материал, касающийся определения ПУБП применительно к ГосПБП и системам СУБП поставщиков обслуживания, приводится в главах 6 и 11 документа Doc 9859. Этот материал может быть легко адаптирован для применения к РПБП.

того, чтобы авиационная деятельность в рамках его суверенитета отвечала требованиям вышеупомянутого единого нормативного положения, а в областях, не охваченных этим единым нормативным положением, оно по-прежнему несет ответственность за разработку своих собственных национальных законов и правил.

7.3.6 При отсутствии единых законодательных и нормативных положений группа государств может принять решение о согласовании своих различных национальных требований, с тем чтобы способствовать созданию беспрепятственных правовых рамок во всем регионе или субрегионе. Отдельные государства будут продолжать разрабатывать, принимать и внедрять свои правовые требования и в то же время дополнительно сотрудничать с другими государствами в интересах последовательности, эффективности и стандартизированного внедрения. Чтобы упростить решение проблемы согласования, государства часто используют образцы, разработанные другими организациями, например федеральные авиационные правила (FAR) Соединенных Штатов Америки или нормативные положения ЕС или совместно разработанные типовые правила гражданской авиации ИКАО-ФАУ (МСАR). К числу выгод от согласованных правовых требований относится региональное сотрудничество при сохранении контроля за разработкой, принятием и внедрением своих собственных нормативных положений. К числу недостатков относятся административные ресурсы, необходимые для выявления поправок к международным стандартам, и требующиеся поправки к существующим законам и правилам. Хотя РОКБП может оказывать помощь своим государствам-членам в выявлении различий с SARPS ИКАО, за государствами все еще сохраняются обязательства по представлению в ИКАО информации о существенных различиях.

7.3.7 Оба подхода способствуют повышению эффективности РОКБП за счет упрощения осуществления надзорной деятельности и достижения понимания на региональном уровне международных обязательств в области безопасности полетов. В качестве примера можно отметить тот факт, что Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКГА) поддерживает тесные экономические отношения как с Северной Америкой, так и с Европой. Она разработала латиноамериканское авиационное правило (LAR) для согласования региональных нормативных положений по гражданской авиации между своими государствами-членами, а также с требованиями FAR Соединенных Штатов Америки и европейскими требованиями. Кроме того, оба подхода способствуют созданию более безупречной авиационной инфраструктуры и снижают рабочую нагрузку поставщиков обслуживания и инспекции в вопросах понимания и соблюдения многочисленных авиационных требований государств в регионе.

Региональные обязательства и ответственность в области безопасности полетов

7.3.8 В той же степени, в какой требования, обязательства и ответственность, касающиеся создания ГосПБП, должны быть четко определены и задокументированы на уровне государства, те же принципы относятся и к региону. Обязательства и ответственность как РОКБП, так и ее государств-членов в отношении разработки и внедрения РПБП должны быть четко определены и задокументированы. Этот процесс начинается с надлежащего отражения в документе соглашения о РОКБП обязательств и ответственности РОКБП и ее государств-членов и обеспечения того, чтобы та же информация была включена во внутренние документы, касающиеся политики и процедур данной организации. В бизнес-плане и финансовом плане, составляемых для целей создания и эксплуатации РОКБП, должна предусматриваться долгосрочная стабильность ее деятельности. Готовность государств-членов вносить свои финансовые взносы или оплачивать услуги, предоставляемые РОКБП, является показателем их обязательств по отношению к РОКБП и эффективному внедрению РПБП.

Расследование авиационных происшествий и инцидентов

7.3.9 В том, что касается деятельности по выполнению ГосПБП, расследование авиационных происшествий и инцидентов должно быть независимым от других авиационных организаций государства.

Аналогичным образом расследование авиационных происшествий и инцидентов не должно входить в функции РОКБП. В тех случаях, когда функция по расследованию авиационных происшествий и инцидентов делегируется на региональном уровне, то необходимо создать абсолютно отдельную региональную организацию по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (РАИО). Хотя будут существовать области, требующие определенной степени сотрудничества и взаимодействия между РОКБП и РАИО, представляется важным, чтобы обе эти организации были функционально независимы друг от друга.

Правоприменительная политика

7.3.10 Большинство из существующих в настоящее время РОКБП не играют непосредственной роли и не имеют каких-либо полномочий в вопросах правоприменения. Даже в случае Агентства ЕАБП, которое в большей степени, чем любая другая РОКБП, обладает полномочиями регламентирующего органа, его полномочия на правоприменение являются очень ограниченными. По большей части средства правовой защиты отдельных лиц и средства правоприменения все еще обеспечиваются судебными системами государств-членов и Европейской комиссией. Хотя применение законов Европейского союза, в частности, в отношении оценки соответствия обязательным стандартам (сертификация), может быть делегировано Агентству, такая передача исполнительных полномочий по-прежнему является исключительно редкой и только в том случае, когда централизованные действия являются единственным способом достижения единообразного внедрения и эффективности.

7.3.11 Роль РОКБП состоит в оказании помощи своим государствам-членам в выполнении их обязательств в отношении выдачи свидетельств, сертификации, выдачи разрешений, утверждения, надзора и выявления недостатков в области безопасности полетов, т.е. по сути в той деятельности, которая охватывается критическими элементами 6, 7 и 8 системы контроля за обеспечением безопасности полетов. При выполнении этих функций она может предоставлять консультативные услуги и подготавливать рекомендации государствам-членам относительно мер, которые необходимо принять в случае, когда обладатель свидетельства или сертификата не устранил недостатки в рамках установленных предельных сроков. Однако для этого инспекторам РОКБП необходимо ознакомиться с процедурами и средствами правоприменения каждого государства-члена РОКБП. Для упрощения этого процесса, и особенно в условиях действия СУБП, государства-члены РОКБП должны разработать и предоставить в распоряжение РОКБП документ о политике в области правоприменения и соответствующие процедуры, которые соответствуют основным направлениям, изложенным в добавлении 4 к главе 11 документа Doc 9859.

7.3.12 В свою очередь РОКБП должна обеспечить включение этой информации в свое руководство по политике и процедурам (или эквивалентный документ). В указанном руководстве должно также содержаться четкое определение собственной роли РОКБП в отношении правоприменения и инструкции для ее инспекторов, устанавливающие меры, которые должны быть приняты, и процедуры, какие должны затем последовать в случае возникновения необходимости в правоприменительных действиях, обусловленных надзорной деятельностью, осуществляемой РОКБП.

7.4 УПРАВЛЕНИЕ ФАКТОРАМИ РИСКА ДЛЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

7.4.1 От РОКБП ожидается оказание помощи ее государствам-членам в выполнении их ГосПБП и, в частности, в разработке требований к тому, как эксплуатанты и другие поставщики обслуживания выявляют опасные факторы и управляют рисками для безопасности полетов. Государствам может даже потребоваться помощь в проведении анализа показателей поставщиков обслуживания в области безопасности полетов. Однако еще в большей степени, чем просто оказание содействия государствам в выполнении их национальных программ, РОКБП может играть важную роль в выявлении опасных факторов, являющихся общими для региона

или субрегиона, и выработке рекомендаций в отношении действий, которые снизят уровень соответствующих рисков.

7.4.2 В ряде регионов мира в течение многих лет осуществляются инициативы, направленные на выявление опасных для полетов авиации факторов на национальном, региональном и международном уровнях. В 1998 году в результате совместной инициативы правительства Соединенных Штатов Америки и отрасли была создана Рабочая группа по безопасности полетов коммерческой авиации (CAST), которая поставила себе целью снизить к 2007 году уровень авиационных происшествий с человеческими жертвами в Соединенных Штатах Америки на 80 % и добиться непрерывного снижения риска таких случаев как в Соединенных Штатах Америки, так и в рамках международной коммерческой авиации в период после 2007 г. Группа CAST привела к появлению аналогичных инициатив в других частях мира, в том числе Европейской стратегической инициативы в области безопасности полетов (ESSI) в Европе и бывшей Панамериканской рабочей группы по безопасности полетов (PAAST), которую в настоящее время заменила Региональная группа по безопасности полетов – Пан Америка (RASG-PA). В случае Европы ЕАПБ составляет план обеспечения безопасности полетов, в котором (в едином документе) содержится описание опасных факторов и рисков, которые считаются заслуживающими того, чтобы в отношении их были предприняты действия на региональном уровне. Риски выявляются с использованием информации от государств-членов, а также данных по безопасности полетов, которыми располагает ЕАПБ. План обеспечения безопасности полетов охватывает четырехлетний период, ежегодно обновляется и содержит описание конкретных направлений работы, предназначенных для решения конкретных проблем. Направления работы связаны не только с эксплуатационными проблемами, но также с системными проблемами и включают четкий перечень рабочих продуктов, подлежащих выдаче в области регулирования, надзора или информационно-пропагандистского обеспечения безопасности полетов.

7.4.3 Процесс формирования региональных групп по безопасности полетов продолжился в результате того, что в рамках проектов COSCAP были созданы свои собственные региональные рабочие группы по безопасности полетов (RAST) для тех же целей. Таким образом, в настоящее время существует RAST, связанная с проектом COSCAP для Юго-Восточной Азии (SEARAST), еще одна в рамках проекта COSCAP для Южной Азии (SARAST) и третья, связанная с проектом COSCAP для Северной Азии (NARAST). Аналогичным образом в Африке, прежде чем перейти к BAGASOO, проектом COSCAP-BAG была создана рабочая группа BAGRAST. У всех этих рабочих групп имеется общая цель, состоящая в выявлении, отборе и анализе проблем в области безопасности полетов и, как ответные меры, в разработке и реализации планов действий.

7.4.4 В 1997 г. ИКАО разработала первый вариант своего Глобального плана обеспечения безопасности полетов (ГПБП) путем формализации ряда выводов и рекомендаций, подготовленных совместно ИКАО и авиационной отраслью. В 2007 году был опубликован второй вариант плана, основанный на этот раз на Глобальной "дорожной карте" по обеспечению безопасности полетов, которая была разработана отраслевой группой, известной как Отраслевая группа по безопасности полетов (ISSG), в тесном взаимодействии с ИКАО. Глобальная "дорожная карта" по обеспечению безопасности полетов вырабатывалась на основе результатов таких ориентированных на данные инициатив, как CAST, ESSI и PAAST, и включает передовую практику, позволяющую существующим группам выявлять проблемы в области безопасности полетов и снижать риски. Передовая практика "дорожной карты" дополнительно побуждает регионы к разработке своих собственных систем измерения и обоснования уровней риска в области безопасности полетов, а также к принятию и совместному применению во всем мире методов качественной и количественной оценки риска.

7.4.5 Проекты COSCAP, уже создавшие рабочие группы RAST, получают выгоды от того, что у них действует механизм, позволяющий выявлять и устранять общие для региона риски в области безопасности полетов. Тем COSCAP, которые еще не сформировали RAST, следует к этому стремиться. Когда тот или иной проект COSCAP будет переходить к РОКБП или когда будет учреждаться РОКБП там, где ранее не существовало проектов COSCAP, рабочую группу RAST следует сохранить либо создать. РОКБП может изъявить желание создать RAST в качестве одного из своих комитетов или как отдельную группу. Однако независимо от метода создания RAST необходимо помнить, что ее эффективность обуславливается активным участием представителей как государственных органов, так и отрасли.

7.5 ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

7.5.1 РОКБП может содействовать укреплению возможностей своих государств-членов в области надзора за обеспечением безопасности полетов и от их имени осуществлять мониторинг уровней внедрения восьми критических элементов системы контроля за обеспечением безопасности полетов во всем регионе или субрегионе. Кроме того, аналогично требованиям государственной программы по безопасности полетов, РОКБП может оказывать помощь своим государствам-членам в получении и хранении данных об опасных факторах и рисках для безопасности полетов, а также в обеспечении того, чтобы эта информация использовалась для приоритизации надзорной деятельности во всем регионе.

Контроль за обеспечением безопасности полетов

7.5.2 РОКБП может также нести ответственность за региональный механизм инспекционных проверок государств-членов (таких, как инспекционные проверки ЕАБП ЕС по вопросам стандартизации). Такой механизм помогает обеспечить единообразное применение единых нормативных положений и выявляет слабые места в системах контроля за обеспечением безопасности полетов государств-членов. В будущем такие региональные механизмы могут также эффективно взаимодействовать с механизмом непрерывного мониторинга ИКАО. Эффективная система контроля за обеспечением безопасности полетов является необходимым предварительным условием реализации программы по безопасности полетов на уровне государства или региона. Без эффективного внедрения восьми критических элементов системы контроля за обеспечением безопасности полетов невозможно создать надежную программу по безопасности полетов, способную выявлять и снижать риски для безопасности полетов в рамках государства или региона. Указанные критические элементы системы контроля за обеспечением безопасности полетов по сути являются инструментами защиты безопасности полетов, необходимыми для эффективного соблюдения связанных с безопасностью полетов законов и правил, политики и процедур. Ожидается, что государства-члены будут внедрять критические элементы таким образом, который предполагает совместную ответственность государства и всего авиационного сообщества региона. Подробное описание критических элементов системы контроля за обеспечением безопасности полетов приводится в части А настоящего руководства.

7.5.3 На уровне региона указанные 8 критических элементов системы контроля за обеспечением безопасности полетов в равной степени применимы к РОБП в том отношении, что, как ожидается, РОБП должна функционировать в рамках единых или согласованных нормативных условий, которые способствуют выполнению ее мандата. Также ожидается, что у нее будет надежная организационная структура, включающая ИД/ГИД с адекватным количеством технического и нетехнического персонала, имеющего надлежащую квалификацию и надлежащий опыт. РОКБП должна также адекватно финансироваться, чтобы обеспечить свою деятельность в долгосрочной перспективе и получить мандат, который четко определяет характер этой деятельности. РОКБП должна иметь также возможность обучать своих сотрудников и снабжать их техническими инструментами, оборудованием и инструктивным материалом для эффективного выполнения их задач. РОКБП должна быть надлежащим образом обеспечена для осуществления задач, связанных с выдачей свидетельств, сертификацией, выдачей разрешений, утверждением, надзором и устранением недостатков своих государств-членов в области безопасности полетов независимо от того, выполняет ли она некоторые из этих функций непосредственно или путем осуществления мероприятий, поддерживающих эту деятельность. Наконец, в отношении решения проблем, связанных с безопасностью полетов, РОКБП должна быть способна анализировать недостатки в области безопасности полетов в данном регионе и выработать рекомендации по их устранению.

7.5.4 Многие вопросы, касающиеся критических элементов, такие, как законодательные и нормативные рамки, организационная структура, решение проблем в области безопасности полетов и правоприменение, были уже рассмотрены в предыдущих главах настоящего руководства либо ранее в этой главе. Вопросы, относящиеся к подготовке персонала РОКБП, будут обсуждаться в главе 8. В оставшейся части настоящей главы будет рассмотрен вопрос о предоставлении технических указаний, средств, оборудования для

инспекторов РОКБП, а также деятельность РОКБП, связанная с выдачей свидетельств персоналу, сертификацией, выдачей разрешений, утверждением, надзором и устранением недостатков в области безопасности полетов.

Инструктивный материал, процедуры и процессы

7.5.5 Критический элемент 5 системы контроля за обеспечением безопасности полетов, т.е. технические инструкции, средства и методы предоставления информации, имеющей критическое значение для обеспечения безопасности полетов, является в той же степени актуальным для эффективности надзора на уровне региона, что и на уровне государства. РОКБП должна разработать и предоставить всему техническому персоналу руководящие указания относительно того, как следует выполнять свои конкретные функции, включая процедуры оценки документации и демонстрации своей оперативной пригодности для целей первоначальной выдачи и продления свидетельств персоналу, сертификации, выдачи разрешений и утверждения заявителей. ИКАО разработала и опубликовала целый ряд технических инструктивных материалов, предназначенных для оказания помощи государствам в выполнении положений Приложений к Чикагской конвенции, которые также могут быть использованы РОКБП.

7.5.6 По мере возможности, РОКБП следует использовать существующий материал с необходимыми модификациями с учетом местных условий и требований. Однако у РОКБП может также возникнуть необходимость в разработке и опубликовании своего собственного инструктивного материала для оказания помощи своим техническим экспертам во внедрении законодательных и нормативных требований, процессов, процедур и практики. Также важно предоставить инспекторам справочный материал относительно общего функционирования РОКБП, ее политики и процедур. Это может быть в виде руководства по политике и процедурам, образец оглавления которого приводится в добавлении С.

7.5.7 В случае Европы – региона, управляемого единой авиационной законодательной и нормативной структурой, единые требования, которые принимаются законодательными органами ЕС и подлежат непосредственному применению в государствах – членах ЕС, а также политика, процедуры и иной инструктивный материал, разрабатываемый РОКБП, должны упрощать процессы и процедуры, необходимые для выдачи единых свидетельств персоналу, сертификатов, разрешений и утверждений в государствах-членах. Технические эксперты РОКБП и национальные инспекторы также будут налаживать активный обмен информацией и техническими навыками в целях обеспечения непрерывного и согласованного надзора за деятельностью авиации в регионе. Это должно привести к повышению эффективности и действенности, оптимальной удовлетворенности пользователей и оптимизации ресурсов государств-членов.

Согласованная или единая система сертификации и выдачи свидетельств персоналу

7.5.8 Согласованное или единое законодательство по гражданской авиации, нормативные положения и процедуры для выдачи свидетельств персоналу, утверждения авиационных учебных организаций, сертификации эксплуатантов, утверждения организаций по техническому обслуживанию воздушных судов, проектных и производственных организаций и сертификации аэродромов, должны способствовать снижению эксплуатационных расходов как ведомства гражданской авиации, так и авиационной отрасли и тем самым содействовать надежному развитию отрасли в государствах-членах. Что является еще более важным, это должно обеспечить возможность осуществления всех вышеупомянутых видов деятельности стандартизированным образом в рамках региона или субрегиона и способствовать беспрепятственному проведению инспекционных проверок. Кроме того, это должно упростить учебную подготовку инспекторов и технического персонала РОКБП. Согласованные или единые законодательные и нормативные требования и процедуры будут способствовать повышению уровня безопасности полетов воздушного транспорта в регионе и устранят противоречие между различными национальными требованиями и процедурами благодаря поправкам SARPS.

7.5.9 В тех случаях, когда внедряются единые законы и правила, РОКБП могут быть делегированы полномочия на осуществление деятельности по выдаче свидетельств персоналу, сертификации, выдаче разрешений и утверждению, включая выдачу соответствующих документов. Однако на практике масштаб делегирования будет зависеть от имеющихся у РОКБП ресурсов, а также от политических и правовых соображений, характерных для данного региона. Как правило, полномочия РОКБП в области сертификации и выдачи свидетельств будут ограничены определенными областями и могут применяться только в том случае, когда централизованные действия являются единственным средством достижения стандартизации или единообразного внедрения. Однако со временем и в зависимости от обстоятельств, круг полномочий РОКБП в области сертификации и выдачи свидетельств может быть расширен и распространен на другие области.

7.5.10 Например, в 2003 году ЕАБП взяло на себя обязательства по сертификации аспектов летной годности и экологии всех авиационных продуктов, частей и устройств, которые были спроектированы, изготовлены, технически обслуживались или использовались лицами под нормативным надзором государств-членов ЕС. В настоящее время это Агентство также сосредоточивает свое внимание на утверждении проектных, производственных организаций и организаций по поддержанию летной годности в рамках статьи 20 Базового нормативного положения ЕАБП. Кроме того, его обязанности включают утверждение организаций по подготовке летного экипажа (в частности, организаций по подготовке по типам воздушных судов, организаций по летной подготовке и авиамедицинских центров), которые расположены в государствах-членах, не входящих в Европейский союз/Европейскую экономическую зону/Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕС/ЕЭЗ/ЕАСТ). Наконец, Агентство выдает также в рамках Базового нормативного положения разрешения эксплуатантам третьих стран, изъявляющим желание выполнять полеты в государства – члены ЕС/ЕЭЗ/ЕАСТ.

7.5.11 Однако даже в районах, где ЕАБП имеет полномочия выдавать сертификаты или утверждения, оно не выполняет само всю сертификационную работу. Некоторая часть работы, требуемая для утверждения конструкций, передается по контракту ведомствам гражданской авиации государств-членов, и они выполняют часть работы, связанной с утверждением организаций от имени ЕАБП.

7.5.12 В тех случаях, когда в том или ином регионе преобладают согласованные нормативные рамки, ведомства гражданской авиации государств-членов остаются единственным полномочным органом для выдачи свидетельств персоналу и сертификатов эксплуатантам, утверждению проектных и производственных организаций и утверждению учебных центров. Роль РОКБП состоит в выполнении таких задач, как инспекторские и аудиторские проверки и обследования, необходимые для обоснования выдачи сертификатов, свидетельств и утверждений ведомством гражданской авиации государства. При всех обстоятельствах РОКБП может также содействовать выполнению функций своих государств-членов по выдаче свидетельств, сертификации, выдаче разрешений и утверждению иными способами, например, путем обеспечения обучения и организации практикумов. Кроме того, она может проводить проверки, направленные на выявление и устранение недостатков в процессах и системе государства, и обеспечение их стандартизации во всем регионе.

Контроль

7.5.13 Обязанности и ответственность Договаривающегося государства в отношении безопасной и упорядоченной системы международной гражданской авиации не заканчиваются выдачей свидетельств, сертификатов, разрешений или утверждений. Поддержание на постоянной основе безопасного производства полетов, особенно в периоды значительных изменений, требуют также от государства создания системы обеспечения постоянной профессиональной компетентности организаций, а также отдельных лиц, обладающих свидетельством/квалификационной отметкой/сертификатом/разрешением/утверждением; поддержания действительности свидетельств/квалификационных отметок/сертификатов/разрешений/утверждений; обеспечения дальнейшей способности учебных организаций, эксплуатантов, организаций по техническому обслуживанию, проектных и производственных организаций и других соответствующих поставщиков обслуживания поддерживать безопасное и регулярное производство полетов.

7.5.14 Поддержание дальнейшего безопасного производства полетов может быть обеспечено только в том случае, если ВГА государства имеет возможность привлечь, набрать и сохранить экспертов, имеющих необходимый уровень квалификации и опыта. Отсутствие надлежащей компетентности и опыта во многих государствах из-за неадекватных ресурсов заставляет выбирать альтернативное решение, позволяющее государствам выполнять свои обязательства в области безопасности полетов. Поэтому роль РОКБП заключается в оказании помощи государствам-членам в выполнении этих обязательств и ответственности путем предоставления высококвалифицированного технического персонала для контроля за обладателями свидетельств, утвержденными организациями, сертифицированными авиаэксплуатантами и обладателями разрешений. Такая совместная ответственность должна также обеспечивать более оптимальное использование таких высококвалифицированных технических экспертов, тем самым позволяя им поддерживать свои навыки и обмениваться современной информацией по безопасности полетов с более широким кругом национальных инспекторов по безопасности полетов. Это может включать сертификацию и инспектирование летного экипажа, проверку уровня квалификации диспетчеров управления воздушным движением, сертификацию аэродромов и прочее в зависимости от обстоятельств.

7.5.15 Техническим экспертам РОКБП следует планировать и осуществлять необходимый контроль и соответствующие инспекционные проверки по мере того, как эти услуги требуются или запрашиваются каким-либо государством-членом. В этом отношении персонал РОКБП, включая инспекторов, должен иметь надлежащую квалификацию и обладать действующими и надлежащими документами, подтверждающими их статус как технических экспертов РОКБП и утвержденными либо признанными ведомствами гражданской авиации государств-членов. Право ответственных сотрудников РОКБП иметь беспрепятственный допуск для инспектирования воздушных судов, документов, аэродромов, служб ОВД и других соответствующих средств и служб должно быть четко оговорено в документе соглашения о РОКБП согласно мандату каждого из государств-членов и отражено в личном удостоверении каждого инспектора.

7.5.16 Надзорную функцию следует осуществлять на постоянной основе, выполнять в установленные сроки или через установленные периоды времени либо в связи с возобновлением срока действия свидетельства, сертификата, разрешения или утверждения. Плановое инспектирование должно дополняться произвольным инспектированием всех аспектов деятельности. В случае авиаэксплуатанта или организации по техническому обслуживанию воздушных судов, независимо от используемого метода надзора, следует осуществлять оценку всех существенных аспектов процедур и практики авиаэксплуатанта или организации по техническому обслуживанию воздушных судов и регулярно проводить соответствующие инспекционные проверки при достаточном мониторинге, чтобы гарантировать управление факторами риска для безопасности полетов и реализацию корректирующих действий. В контексте РОКБП, эта организация должна стремиться приоритизировать свои инспекции, проверки и иные надзорные мероприятия по отношению к тем областям безопасности полетов, которые были выявлены в результате проведенного ею анализа опасных факторов и оценки рисков для безопасности полетов, характерных для данного региона.

7.5.17 Технический персонал и инспекторы РОКБП, осуществляющие надзор, должны выполнять такие мероприятия тщательным образом для демонстрации того, что соответствующие функции и/или поддержание квалификации обеспечиваются согласно требованиям, предусмотренным выданным свидетельством, сертификатом, разрешением или утверждением.

7.5.18 Программа надзора или инспектирования должна обеспечивать всеобъемлющую и убедительную оценку поддержания квалификации обладателями свидетельства/сертификата/квалификационной отметки, а также неизменного соблюдения требований авиаэксплуатантами, организациями по техническому обслуживанию воздушных судов и, когда это применимо, другими поставщиками обслуживания. Кроме того, в соответствующем отчете инспекции следует указать, являются ли надзорные процессы и процедуры, используемые РОКБП, эффективными. За каждым государством-членом сохраняется ответственность за обеспечение того, чтобы осуществляемая РОКБП работа выполнялась техническими экспертами, имеющими надлежащую квалификацию, опыт и подготовку, согласно применимым требованиям и в соответствии с разработанными процедурами. Национальным инспекторам следует в максимально возможной степени сопровождать

региональных технических экспертов при выполнении ими надзорных функций, с тем чтобы отрабатывать согласованные методы проведения инспектирования и контроля и оказывать помощь в сборе информации о безопасности полетов для целей устранения выявленных недостатков, а также составления документации и анализа данных о безопасности полетов. Информацию по всем вопросам, связанным с проведением надзора, включая роль инспекторов РОКБП и удостоверения, которые должны выдаваться инспекторам РОКБП, следует включить в руководство по политике и процедурам РОКБП или иной эквивалентный документ.

Сбор, анализ данных о безопасности полетов и обмен ими

7.5.19 В течение длительного времени в основе успешных стратегий, связанных с безопасностью полетов, лежал постоянный поток данных о безопасности полетов и их анализ с целью подготовки соответствующей информации и показателей безопасности полетов. Через системы добровольного и обязательного представления сообщений поступал огромный объем данных. ГосПБП и СУБП поставщиков обслуживания используют постоянный поток данных о безопасности полетов для измерения степени, в какой деятельность, охватываемая этими системами, отвечает их соответствующим целям. РОКБП необходимо разработать и внедрить стратегию сбора, анализа данных и действий на основе критических показателей безопасности полетов, с тем чтобы обеспечить свою эффективность и сконцентрировать внимание в новых планах работы на условиях, имеющих наиболее критическое значение для безопасности полетов.

7.5.20 РОКБП следует установить процедуры совместного использования государствами-членами информации, связанной с безопасностью полетов, а также отчетов о результатах своих исследований. Как организация, взявшая на себя задачи по контролю за обеспечением безопасности полетов от имени своих государств-членов, она несет ответственность за гарантии надлежащего информирования каждого государства-члена о ситуации в каждом другом государстве-члене в области организации надзора за безопасностью полетов.

7.5.21 РОКБП может также служить в качестве центра сбора данных добровольной системы сообщений и связанной с безопасностью полетов информации для обеспечения того, чтобы информация, имеющая критически важное значение для безопасности полетов, предоставлялась, в соответствующих случаях, государствам и авиационной отрасли. Одним из преимуществ использования РОКБП в качестве центра сбора информации о безопасности полетов является возможность для РОКБП собирать данные и, при необходимости, обезличивать источник информации для обеспечения анонимности или защиты лица, сообщающего информацию. Совместное использование информации полностью поддерживает внедрение процессов, предусмотренных СУБП поставщиков обслуживания и ГосПБП. Кроме того, региональный процесс представления данных о безопасности полетов обеспечивает обезличивание и анонимность и таким образом поощряет представление данных и анализ информации о безопасности полетов. На веб-сайте ИКАО www.icao.int/fsix приводятся несколько примеров конфиденциальных и добровольных систем представления данных о безопасности полетов. В том случае, когда в регионе имеется как РОКБП, так и RAIO, необходимо будет решить вопрос о том, какая из этих организаций будет вести базу данных об авиационных происшествиях и инцидентах. При этом будет также необходимо разработать процесс, обеспечивающий тесную координацию действий и сотрудничество между двумя организациями.

7.5.22 Сведение воедино данных на региональном уровне представляет собой для участвующих государств-членов целый ряд выгод. Прежде всего, сводные данные обеспечивают большую уверенность в их надежности и сбалансированности. Наличие большего объема данных также расширяет возможности проведения сравнительных анализов. Наконец, объединение данных усиливает возможности определения тенденций путем моделирования прогнозируемых ситуаций. Особенно с точки зрения небольших государств с ограниченной авиационной деятельностью, доступ к высококачественным сводным данным дает им возможность осуществлять перспективную проверку своих собственных проблем в области безопасности полетов, которые могут быть не столь очевидны при ограниченном объеме данных. С региональной точки зрения, высококачественные сводные данные, как предполагается, будут способствовать более эффективному

выявлению и анализу конкретных проблем и тенденций в области безопасности полетов, характерных для этого региона, а также контролю за общими показателями региональной системы обеспечения безопасности полетов.

7.5.23 Государства-члены следует также поощрять непосредственно предоставлять друг другу информацию о безопасности полетов, а также другим Договаривающимся государствам ИКАО – участникам Чикагской конвенции. Непредоставление критически важной для безопасности полетов информации для совместного использования государствами, хотя такая информация может уже быть известна одному или нескольким государствам, было отнесено к категории серьезных выявленных недостатков с потенциальными отрицательными последствиями для безопасного производства полетов. Считается, что если бы определенная критически важная для безопасности полетов информация свободно распространялась среди государств, можно было бы предотвратить целый ряд авиационных происшествий.

7.5.24 Представляется очень важным, чтобы РОКБП вела записи и сохраняла копии всех рассылаемых отчетов и всей связанной с безопасностью полетов информации, передаваемой государствам-членам, с тем чтобы такие отчеты и информацию можно было, при необходимости, извлечь для целей предотвращения авиационных происшествий. Ключевой функцией технических экспертов РОКБП будет рассмотрение информации, получаемой в результате регионального сбора данных и дальнейшее стимулирование государств-членов обеспечивать дополнительную информацию для системы представления данных. Необходимо также, чтобы технические эксперты обсуждали важность таких донесений и убеждали государственных должностных лиц в том, что увеличение числа донесений имеет жизненно важное значение для успешного процесса анализа данных о безопасности полетов и не является показателем роста недостатков.

7.5.25 Для целей упрощения сбора, анализа и совместного использования информации о безопасности полетов имеется целый ряд баз данных, а также программных средств для их разработки. Одним из таких механизмов представления данных является Европейский координационный центр для систем представления данных об авиационных происшествиях и инцидентах (ECCAIRS), который был первоначально создан Европейской комиссией как средство сбора информации о происшествиях, затрагивающих безопасность полетов, и обеспечения европейским государствам совместимого формата сбора и хранения данных. Общее предназначение ECCAIRS состоит в предоставлении возможности осуществления сбора, совместного использования и анализа информации по безопасности полетов в целях повышения уровня безопасности общественного транспорта. Первая печатная версия механизма представления данных была разослана в 1998 году, после чего в 2003 году последовал усовершенствованный обновленный вариант (выпуск 4), который соответствовал вновь введенным стандартам ИКАО. Хотя текущий вариант полностью совместим с системой ADREP ИКАО, разработка обновленных версий ECCAIRS будет продолжена.

7.5.26 Механизм представления данных ECCAIRS позволяет осуществлять сбор информации и обмен ею стандартизированным образом и в настоящее время используется во всей Европе и других регионах мира. ИКАО предоставляет его бесплатно государствам и РОКБП, и при этом он обеспечивается подготовкой персонала.

7.6 ИНФОРМАЦИОННО-ПРОПАГАНДИСТСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

7.6.1 Ожидается, что РОКБП будет проводить мероприятия, направленные на информационно-пропагандистское обеспечение безопасности полетов в регионе. Эта деятельность будет состоять из разработки и проведения учебных курсов как для собственных технических сотрудников, так и для инспекторов и другого персонала своих государств-членов. Прочая деятельность может включать издание вестников и информационных бюллетеней, призванных информировать государства-члены и авиационную отрасль о региональных проблемах в области безопасности полетов и предпринимаемых усилиях по их решению. Кроме того, типичным для существующих РОКБП эффективным средством распространения информации является веб-сайт.

Глава 8

УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА РЕГИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

8.1 ПОДГОТОВКА ИНСПЕКТОРОВ И ДРУГОГО ТЕХНИЧЕСКОГО ПЕРСОНАЛА

8.1.1 Подготовка и сохранение инспекторских кадров и другого технического персонала уже давно считаются вызовом для новых государств и развития региональных авиационных систем. По результатам проведенных ИКАО проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов в отношении критического элемента 4 "Квалификация и подготовка технического персонала" техническая подготовка отнесена к категории наивысшего приоритета для Договаривающихся государств. Кроме того, некоторые из глобальных инициатив в области безопасности полетов (ГИБП) плана ГПБП непосредственно связаны с подготовкой персонала. В частности, ГИБП-11 "Достаточная численность квалифицированного и опытного персонала" касается необходимости для авиационной отрасли и регламентирующих полномочных органов располагать достаточным количеством квалифицированных сотрудников для проведения их деятельности. Набор, сохранение и подготовка квалифицированного персонала на государственном и региональном уровне представляют собой проблему, но в то же время являются обязательством государств.

8.1.2 РОКБП должна устанавливать минимальные требования к профессиональной квалификации своего технического персонала, а также организовывать подготовку своего технического, юридического и административного персонала, которая необходима для эффективного выполнения ими своих обязанностей и обязательств. Технические сотрудники действуют от имени РОКБП, и поэтому должны постоянно углублять свои знания и совершенствовать свои профессиональные навыки, которые необходимы для выполнения порученных им обязанностей. Реализуется это путем организации первоначальной подготовки, подготовки на рабочем месте, курсов повышения квалификации и специализированных курсов во всех областях специализации, за которые несут ответственность сотрудники. Участие в семинарах, организуемых ИКАО и международными региональными организациями, чья деятельность связана с авиацией, также позволяет техническим сотрудникам РОКБП повысить свою квалификацию и обменяться опытом со специалистами из других регионов.

8.1.3 Обучение региональных экспертов и технического персонала является непрерывной и динамичной программой. Как правило, подготовка проводится в три этапа: первоначальная подготовка, подготовка на рабочем месте и курсы повышения квалификации. Однако подготовка технического персонала не ограничивается только такими профессиональными элементами, как поддержание и повышение квалификации. Очень важно также организовать изучение инспекторами соответствующих законов и правил в области гражданской авиации и овладение ими профессиональными навыками и знаниями, а также ознакомление с обязанностями и обязательствами инспекторов и процедурами выполнения и соблюдения соответствующих требований. Периодические практические и теоретические специализированные виды подготовки (техническая), включая курсы обучения умению составлять технические доклады и осуществлять надзор, позволяют техническому персоналу поддерживать на высоком уровне свои знания и профессиональные навыки и выполнять свои обязанности и обязательства наиболее эффективным и действенным образом.

8.2 ТРЕБОВАНИЯ К КВАЛИФИКАЦИИ

8.2.1 Приступая к реализации программы подготовки персонала, координатор подготовки персонала должен проанализировать политику РОКБП в области подготовки персонала, требования к управлению

безопасностью полетов и управлению ресурсами, а также организационную структуру учебного процесса, чтобы требуемая подготовка была непосредственно направлена на удовлетворение потребностей РОКБП. Ключевыми показателями потребностей в области подготовки и приоритизации таких потребностей будут результаты различных государственных проверок, оценок поставщиков обслуживания, а также соответствующая информация, поступающая от программ СУБП и ГосПБП.

8.2.2 Кроме того, требования к квалификации должны быть задокументированы. Эта документация может периодически или по мере необходимости пересматриваться в связи с постановкой задач и распределением обязанностей сотрудников или по результатам оценки эффективности работы каждого штатного сотрудника. Определение будущих потребностей РОКБП с учетом ее стратегических целей и задач по подготовке персонала, включая установление требований к квалификации технического персонала, может быть осуществлено с помощью таких различных внутренних и внешних источников, как:

- a) информация об организационных или технических изменениях, влияющих на рабочий процесс или характер услуг, предоставляемых организацией;
- b) информация о результатах пересмотра и изменении целей подготовки персонала, необходимость выполнения которых определена на совещании технического комитета РОКБП по пересмотру целей;
- c) данные, собранные в ходе обучения персонала в прошлом и за последний период;
- d) результаты оценки РОКБП квалификации всех штатных сотрудников и экспертов, командированных государствами для выполнения конкретных задач;
- e) данные о текучести и сезонной смене экспертов, работающих в государствах;
- f) информация о проведенной внутренней или внешней сертификации, которая необходима для выполнения конкретных задач или функций;
- g) просьбы технического персонала РОКБП о предоставлении им возможности повышения квалификации, что будет содействовать выполнению целей, стоящих перед организацией;
- h) результаты процесса анализов и действий по устранению недостатков, предпринятых по жалобам потребителей или согласно докладам о несоответствиях;
- i) директивы полномочных органов гражданской авиации государств-членов и/или директивы технического комитета или стандарты, имеющие отношение к деятельности и ресурсам РОКБП;
- j) установленные или предполагаемые новые требования потребителей.

8.2.3 Координатор подготовки персонала должен регулярно анализировать документы, в которых определяется квалификация, которая необходима для выполнения каждого процесса, и вести учетную документацию, в которой указывается квалификация каждого штатного сотрудника РОКБП и национального эксперта, командированного государствами-членами. Такой анализ должен проводиться с учетом требований к задачам и качеству их выполнения. Для анализа квалификации технического персонала могут применяться различные методы, например:

- a) собеседования с руководителями среднего звена и менеджерами или их опрос;
- b) контроль за результатами подготовки или эффективностью выполнения задач;

- c) групповые обсуждения;
- d) информация, поступающая от экспертов по конкретным вопросам.

8.2.4 Координатору подготовки и техническому персоналу следует согласовать процесс обучения в государствах-членах в целях усиления последовательной технической подготовки и упрощения использования РОКБП национальных технических экспертов для достижения более высокого уровня квалификации своих инспекторов и максимального расширения региональных возможностей подготовки в области безопасности полетов.

8.3 ПОЛИТИКА И ЦЕЛИ ПОДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛА

8.3.1 Одной из официально утвержденных целей деятельности РОКБП должно быть установление политики обучения авиационного персонала в масштабах региона, включая разработку и осуществление региональной программы подготовки персонала, чтобы технический персонал государств-членов мог обучаться на специализированных учебных курсах, а также принимать участие в семинарах и практикумах. Целью такой политики является развитие у персонала навыков, знаний и способностей для разработки и внедрения единых или, в зависимости от ситуации, согласованных авиационных требований и процедур, а также осуществления выдачи свидетельств, сертификации, выдачи разрешений, утверждения и надзора. Обучение должно также включать подготовку инспекторов для реализации во всем регионе концепций ГосПБП и СУБП. Кроме того, в рамках этой задачи предусматривается также выполнение соответствующих SARPS ИКАО и связанных с ними процедур, инструктивного материала и практики обеспечения безопасности полетов, а также эффективная реализация критических элементов региональной системы контроля за обеспечением безопасности полетов. Указанные цели подготовки персонала следует анализировать, оценивать, обновлять или заменять на новые, когда это будет сочтено необходимым, применяя при этом подход, основанный на непрерывной оценке и процессах.

8.4 УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА

8.4.1 Координатор по подготовке персонала и административным вопросам (ТАС) или другое лицо, имеющее аналогичные полномочия, должен нести ответственность за разработку и реализацию региональной учебной программы. Координатор, которому оказывает помощь сотрудник или помощник по подготовке персонала, должен периодически оценивать потребности в подготовке технического персонала, функции и обязанности которого связаны с процессами выдачи свидетельств, сертификации, выдачи разрешений, утверждения и надзора. Программа подготовки РОКБП должна учитывать потребности не только ее технических сотрудников, но и всего соответствующего персонала. Такая подготовка должна также предусматривать надлежащие процедуры оценки уровня квалификации или тестирования для подтверждения того, что цели обучения эффективно достигнуты, а успешное завершение основано не только на посещении курса.

8.4.2 Для технического персонала РОКБП и национальных инспекторов государств-членов должны быть предусмотрены различные уровни подготовки. На первом этапе осуществления учебной программы необходимо будет организовать специализированную подготовку в области контроля за обеспечением безопасности полетов для технического персонала, который занимается разработкой процедур выдачи свидетельств, сертификации, выдачи разрешений, утверждения и контроля. После того как закончится создание РОКБП, необходимо будет рассмотреть потребности в подготовке других национальных инспекторов в целях расширения возможностей государств-членов в области организации контроля за обеспечением безопасности полетов.

8.4.3 Анализ потребностей в подготовке персонала следует осуществлять с учетом должностных инструкций каждого сотрудника, и после этого разрабатывать и проводить учебные курсы для конкретных категорий сотрудников. В этом случае у персонала сложится четкое понимание требований к их квалификации и профессиональному уровню. Кроме того, у тех сотрудников, которые хотят продвинуться на новые ответственные должности, будут четко определенные критерии в отношении подготовки и уровня квалификации.

8.4.4 Проведение в рамках такой учебной программы ознакомительных технических курсов, начальной профессиональной подготовки нового персонала и его стажировки на рабочем месте, а также курсов конкретной специализации, курсов повышения квалификации и внешней подготовки существующего персонала позволит добиться того, чтобы технические сотрудники РОКБП, а также технический персонал государств стали компетентными специалистами, осознавали важность и актуальность своей деятельности в рамках всей системы и понимали, какой вклад они вносят в общий процесс реализации проводимой организацией политики и достижение ее целей. Для эффективной и действенной реализации проекта РОКБП необходимо обеспечить разработку применимого и согласованного технического справочного материала и стажировку на рабочем месте.

8.4.5 Надлежащая координация региональной программы подготовки в области безопасности полетов также предотвратит дублирование учебной деятельности и обеспечит надлежащее уведомление о курсах подготовки и стимулирование их посещения в целях оптимизации возможностей в области учебной подготовки. Если подготовка персонала проводится путем привлечения внешнего поставщика таких услуг, то РОКБП необходимо постоянно контролировать качество подготовки своих сотрудников на таких курсах. Успех такой учебной деятельности зависит в определенной степени от эффективности взаимодействия между координатором по подготовке персонала и административным вопросам (ТАС), поставщиками услуг по подготовке и обучаемыми.

8.5 УЧЕБНЫЙ ПЛАН И ТРЕБОВАНИЯ К ПОДГОТОВКЕ

8.5.1 В целях заполнения пробела между имеющейся и требуемой квалификацией технических экспертов РОКБП и государств координатор ТАС должен тщательно контролировать осуществление следующих этапов учебного процесса:

- a) определение потребностей в обучении;
- b) разработка структуры и планирование обучения;
- c) проведение обучения;
- d) оценка конечных результатов обучения.

8.5.2 Благодаря своему участию в учебном процессе у персонала РОКБП (вместе с командированными национальными экспертами, повышающими свою квалификацию в рамках региональной учебной программы) будет развиваться чувство сопричастности к успеху региональной программы контроля за обеспечением безопасности полетов. Это чувство сопричастности будет прививать культуру безопасности полетов, стимулирующую соблюдение нормативных положений. Учебный процесс РОКБП должен контролироваться на постоянной основе, и по мере необходимости в него должны вноситься улучшения или изменения, особенно когда добавляются новые члены или новые обязательства в области надзора.

8.5.3 Учебная программа РОКБП должна быть неотъемлемой частью ее обычной деятельности, а технические сотрудники РОКБП и командируемые государствами эксперты должны иметь надлежащую подготовку и квалификацию, а также большой опыт выполнения соответствующих обязанностей. Кроме

технической подготовки штатные сотрудники должны быть также ознакомлены с общими обязанностями и видами деятельности РОКБП и средствами, которые она использует для поддержки функционирования региональной системы контроля за обеспечением безопасности полетов. Подготовка должна, как минимум, включать вопросы политики в области организации управления, порядок разработки и/или согласования национальных законодательств и нормативных положений, а также процедуры выдачи свидетельств, сертификации, выдачи разрешений, утверждения и надзора.

8.5.4 РОКБП следует с выгодой для себя использовать внешние программы подготовки персонала, осуществляемые международными и региональными организациями и авиационной отраслью. Общепринятой стала практика, когда международные или региональные организации, например Федеральное авиационное управление Соединенных Штатов Америки (ФАУ), ЕАПБ, Европейская организация по безопасности воздушной навигации (ЕВРОКОНТРОЛЬ), а также изготовители воздушных судов или авиакомпаний периодически проводят учебные курсы или семинары/практикумы в целях углубления знаний соответствующего авиационного персонала и отработки им профессиональных навыков. Преимущества таких внешних программ подготовки могут быть использованы в интересах повышения квалификации персонала РОКБП и технического персонала государств-членов, так как это расширяет возможности оказания государствам помощи в выполнении ими своих обязанностей в отношении контроля за обеспечением безопасности полетов. Следует также воспользоваться преимуществами курсов, предлагаемых ИКАО, в том числе одобренных ИКАО курсов подготовки государственных инспекторов по безопасности полетов.

8.5.5 Если подготовка персонала проводится путем привлечения внешнего поставщика таких услуг, то РОКБП необходимо постоянно контролировать качество подготовки своих сотрудников на таких курсах. Успех такой учебной деятельности зависит от эффективности взаимодействия между координатором по подготовке персонала, поставщиками услуг по подготовке и обучаемыми. Цель такой подготовки состоит в том, чтобы дать возможность обучаемому выполнять задачи по контролю за обеспечением безопасности полетов с минимальным надзором, пока он не приобретет надлежащий уровень квалификации и затем сможет осуществлять такой контроль самостоятельно.

8.6 ОЦЕНКА ПОДГОТОВКИ

8.6.1 Оценка подготовки персонала проводится с целью подтвердить выполнение целей организации и целей обучения. Для оценки конечных результатов подготовки используются информация об установленных потребностях в обучении и описание региональной учебной программы, а также отчеты и записи о проведенных курсах обучения. Следует признать, что результаты подготовки часто невозможно проанализировать и оценить в полном объеме до тех пор, пока не появится возможность провести проверку обучаемых на рабочих местах и проконтролировать их действия.

8.6.2 Оценки должны проводиться как на краткосрочной, так и на долгосрочной основе следующим образом:

- а) в краткосрочной перспективе необходимо организовать получение обратной информации от обучаемых в отношении используемых методов обучения, а также объема знаний, полученных в результате их обучения, и качества овладения профессиональными навыками;
- б) в долгосрочной перспективе следует оценивать, насколько повысилась эффективность и продуктивность работы обучаемых, запрашивая при этом мнение и замечания от поставщиков обслуживания.

8.6.3 Оценка качества подготовки и мониторинг должны осуществляться на основе установленных квалификационных требований. Основная цель мониторинга заключается в обеспечении того, чтобы

организация и осуществление учебной программы РОКБП соответствовали требованиям, так как это служит объективным подтверждением эффективности удовлетворения этой программой потребностей РОКБП в подготовке персонала. Мониторинг включает проведение исчерпывающего анализа учебного процесса на каждом из четырех этапов, которые перечислены выше (см. п. 8.5.1). Технический комитет и его технические группы экспертов также могут оказывать помощь в разработке и мониторинге программ, планов подготовки и учебных материалов для гарантии их постоянной актуальности и применимости к нуждам РОКБП.

8.6.4 В целях мониторинга может использоваться учетная документация, которая ведется на всех этапах программы подготовки персонала. На основе этой учетной документации проводится анализ различных этапов подготовки на предмет выявления несоответствий и недостатков с целью принятия в дальнейшем действий по их устранению и/или предотвращению. Результаты такой работы могут обобщаться на постоянной основе и затем использоваться в качестве основы для оценки учебной программы и подготовки рекомендаций по ее улучшению. В тех случаях, когда у РОКБП отсутствуют достаточные ресурсы для проведения внутренней оценки или когда внутренняя оценка показывает наличие недостатков в программе подготовки, для достижения надлежащего уровня квалификации могут потребоваться внешняя оценка и дополнительные ресурсы внешней подготовки.

8.7 ВЕДЕНИЕ УЧЕТА ПОДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛА

8.7.1 Учет подготовки каждого технического сотрудника РОКБП и каждого командированного государствами эксперта должен вестись на постоянной основе. Карточки учета подготовки каждого сотрудника следует хранить в надежном месте, чтобы постоянно обеспечивалась конфиденциальность таких записей. По возможности следует сделать резервную копию всей информации, относящейся к вопросам квалификации и подготовки, и хранить ее в отдельном месте на случай утери или уничтожения файлов в их основном месте хранения. На координатора и на отдельных штатных сотрудников возлагается ответственность за постоянное обновление всех карточек учета подготовки и обеспечение конфиденциальности записей в них. Кроме того, в тех случаях, когда требуется периодическая переподготовка, процесс учета данных должен предусматривать заблаговременное уведомление и разработку графика такой периодической переподготовки, чтобы исключить какие-либо пробелы или пропуски в данных о квалификации.

Добавление А

ПРИМЕР ФАКТИЧЕСКОГО ДОКУМЕНТА СОГЛАШЕНИЯ О СОЗДАНИИ РОКБП

ПРОТОКОЛ О ВЗАИМОПОНИМАНИИ

между

государствами – членами группы Банджувского соглашения (BAG) и комплексной программой реализации проектов в регионе AFI (ACIP) относительно договоренностей об оказании поддержки государствам – членам группы BAG на основе решения Совета C-DEC 185/6 от 3 ноября 2008 года

Принимая во внимание, что государства – члены группы BAG были подвергнуты специализированному анализу пробелов в рамках Глобального плана обеспечения безопасности полетов (ГПБП) в соответствии с рекомендацией, содержащейся в резолюции Ассамблеи А36-1 ИКАО,

принимая во внимание, что проведенные ИКАО проверки организации контроля за обеспечением безопасности полетов показали, что многим африканским государствам необходимо объединить ресурсы в целях выполнения своих обязательств в области контроля за обеспечением безопасности полетов,

принимая во внимание, что после анализа пробелов, проведенного ACIP, государства – члены группы BAG определили приоритетные действия для устранения пробелов, выявленных при рассмотрении этого вопроса в ходе 10-го пленарного заседания COSCAP-BAG (Банджул, Гамбия, 30–31 октября 2008 года),

принимая во внимание, что приоритетные действия, определенные государствами-членами группы BAG, были рассмотрены ACIP и представлены Совету ИКАО в ходе 6-го заседания его 185-й сессии (Монреаль, 3 ноября 2008 г.),

принимая во внимание, что Совет ИКАО поручил ACIP оказать необходимую поддержку государствам – членам группы BAG (см. решение C-DEC 185/6) в эффективном выполнении приоритетных действий, определенных 10-м пленарным заседанием государств – членов группы BAG,

учитывая обязательство каждого Договаривающегося государств ускорять реализацию Глобального плана обеспечения безопасности полетов (ГПБП) и глобальных инициатив в области безопасности полетов,

напоминая, что проект COSCAP-BAG был создан с целью подготовки перехода к региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов,

признавая, что учреждение региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и регионального агентства по расследованию авиационных происшествий приведет к созданию эффективных и устойчивых возможностей для надзора за безопасностью полетов и позволит государствам – членам группы BAG получить экономические выгоды от совместного использования ресурсов,

учитывая, что службы регионального контроля за обеспечением безопасности полетов и расследования авиационных происшествий не могут быть созданы в рамках одного этапа, а скорее путем перехода, которому будут способствовать конкретные процессы и процедуры, приводящие к постоянной договоренности,

принимая во внимание решение Совета (С-DEC 185/6) оказать поддержку государствам – членам группы BAG в разработке и реализации рамочной основы для последующего создания Региональной организации BAG по контролю за обеспечением безопасности полетов (BAGASOO) и Регионального агентства по расследованию авиационных происшествий (BAGAIA),

государства договорились о следующем:

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1 Цель данного протокола о взаимопонимании относительно договоренностей об оказании поддержки государствам – членам группы BAG на основе решения Совета С-DEC 185/6 от 3 ноября 2008 года состоит в налаживании рабочих взаимосвязей между государствами – членами BAG и ИКАО/АСИР для ускоренной реализации установленных приоритетных действий и последующего создания региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов, регионального агентства по расследованию авиационных происшествий, разработки эксплуатационных правил, инструктивных руководств по созданию и функционированию упомянутых региональных организаций, а также разработки региональной программы обеспечения безопасности полетов (РПБП) и системы управления безопасностью полетов (СУБП) применительно к региону BAG.

1.2 Государства – члены группы BAG обращаются к ИКАО за оказанием поддержки в следующих областях деятельности:

- a) разработка рамочной основы и плана реализации для создания региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов для государств – членов BAG, включая договоренности переходного периода;
- b) разработка рамочной основы и плана реализации для создания региональной организации по расследованию авиационных происшествий для государств – членов BAG, включая договоренности переходного периода;
- c) разработка эксплуатационных правил и инструктивного материала для обеспечения эффективного функционирования двух региональных организаций, указанных в подпунктах а) и b) выше, с учетом работы, проделанной в рамках проекта COSCAP-BAG и государствами – членами группы BAG;
- d) разработка инструктивного руководства для реализации региональной программы обеспечения безопасности полетов, с учетом работы, проделанной в рамках проекта COSCAP-BAG и государствами – членами группы BAG;
- e) разработка плана эффективного внедрения системы управления безопасностью полетов поставщиков обслуживания с учетом работы, проделанной в рамках проекта COSCAP-BAG и государствами – членами группы BAG.

2. ОБЯЗАННОСТИ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

2.1 Вклад АСИР:

- a) АСИР обеспечит экспертные знания и опыт, необходимые для реализации приоритетных действий, указанных в п. 1.2 выше, а также берет на себя расходы, связанные с работой ее сотрудников и экспертов, участвующих в выполнении упомянутых приоритетных действий по мере возникновения такой необходимости по ходу проекта.

- b) ACIP будет осуществлять проект во взаимодействии и сотрудничестве с государствами-членами группы BAG, секретариатом BAG, проектом COSCAP-BAG и Региональным бюро Западной и Центральной Африки (WACAF) ИКАО.
- c) ACIP будет осуществлять набор необходимых экспертов, организацию проезда, вести финансовый учет, обеспечивать техническое содействие реализации проекта и управление проектом, а также своевременно и точно готовить отчеты.
- d) ACIP обеспечивает предоставление согласованных видов услуг на постоянной основе независимо от ее контракта с персоналом и/или сервисными подрядчиками.
- e) При выполнении своих обязанностей, предусмотренных в технических заданиях их соответствующих контрактов, персонал или субподрядчики работают под полным контролем и надзором ACIP и всегда остаются в подчинении ACIP.
- f) Назначенные ACIP эксперты тесно взаимодействуют со своими соответствующими партнерами, осуществляют проект согласно инструкциям, которые ACIP может установить после консультаций с Бюро WACAF, государствами-членами группы BAG и проектом COSCAP-BAG.

2.2 Вклад государств – членов группы BAG:

- a) Каждое государство – член группы BAG предоставляет местных партнеров, вспомогательный персонал и служебные помещения во время поездок экспертов ACIP в соответствующие страны, а также обеспечивает координацию действий с другими департаментами и организациями и оказывает содействие на местах в вопросах сбора данных, информации и получения консультаций по мере возникновения такой необходимости у ACIP и назначенных ею экспертов.
- b) Каждое государство – член группы BAG содействует проведению совещаний экспертов и специалистов ACIP с государственными должностными лицами, принимающими решения, по мере возникновения такой необходимости в ходе проекта.
- c) Каждое государство – член группы BAG предоставляет экспертам ACIP всю соответствующую информацию, необходимую для успешной реализации проекта.
- d) Государства – члены группы BAG поручают COSCAP-BAG сотрудничать с программой ACIP и предоставлять ей всю соответствующую информацию для успешной реализации проекта.

3. ПЛАН РАБОТЫ

3.1 Разработка плана реализации проекта

- a) ACIP представляет к 16 января 2009 года на рассмотрение государств – членов BAG подробный план работы ("План работы") для достижения целей, изложенных в п. 2.1 выше. В рабочем плане также определяются графики, виды деятельности и конечные продукты ACIP вместе с соответствующими предельными сроками осуществления таких видов деятельности и выдачи конечных продуктов.
- b) Конечные продукты проекта включают проект рамочной основы для создания Региональной организации BAG по контролю за обеспечением безопасности полетов (BAGASOO) и Регионального агентства по расследованию авиационных происшествий (BAGAIA), а также соответствующие инструктивные материалы и план реализации проекта.

- с) Подготовка вышеупомянутых проектов документов и их согласование с государствами – членами группы BAG завершается не позднее 15 июня 2009 года.

4. РЕАЛИЗАЦИЯ СОГЛАСОВАННОЙ РАМОЧНОЙ ОСНОВЫ

4.1 Государства – члены группы BAG берут на себя обязательства по принятию всех необходимых мер и вводу в эксплуатацию Региональной организации BAG по контролю за обеспечением безопасности полетов (BAGASOO) и Регионального агентства по расследованию авиационных происшествий (BAGAIA) не позднее 6 (шести) месяцев после принятия рамочной основы для создания Региональной организации BAG по контролю за обеспечением безопасности полетов (BAGASOO) и Регионального агентства по расследованию авиационных происшествий (BAGAIA) и связанных с ними инструктивных материалов и плана реализации проекта.

4.2 Государства – члены группы BAG берут на себя обязательства по дальнейшему оказанию необходимой политической, финансовой и эксплуатационной поддержки для обеспечения стабильного и эффективного функционирования Региональной организации BAG по контролю за обеспечением безопасности полетов (BAGASOO) и Регионального агентства по расследованию авиационных происшествий (BAGAIA).

5. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СТАТЬИ

5.1 Настоящий Протокол о взаимопонимании вступает в силу в день подписания его государствами – членами группы BAG и программой ACIP.

5.2 Любая поправка к настоящему Протоколу о взаимопонимании принимается по взаимному согласию между государствами – членами группы BAG и программой ACIP. Однако ACIP может вносить по мере необходимости незначительные коррективы для обеспечения эффективного предоставления услуг при условии, что такие коррективы не повлекут за собой изменений в предельных сроках, установленных в статьях 3 и 4.

5.3 Любое разногласие, которое может возникнуть между государствами – членами группы BAG и программой ACIP, решается путем взаимных переговоров между двумя сторонами.

Государства-члены группы BAG и ACIP в присутствии Регионального директора Бюро WACAF ИКАО и Координатора COSCAP-BAG по техническим и административным вопросам подписали настоящий Протокол о взаимопонимании относительно договоренностей об оказании поддержки государствам – членам группы BAG, в соответствии с вышеизложенными деталями, в десяти подлинных экземплярах на английском и французском языках:

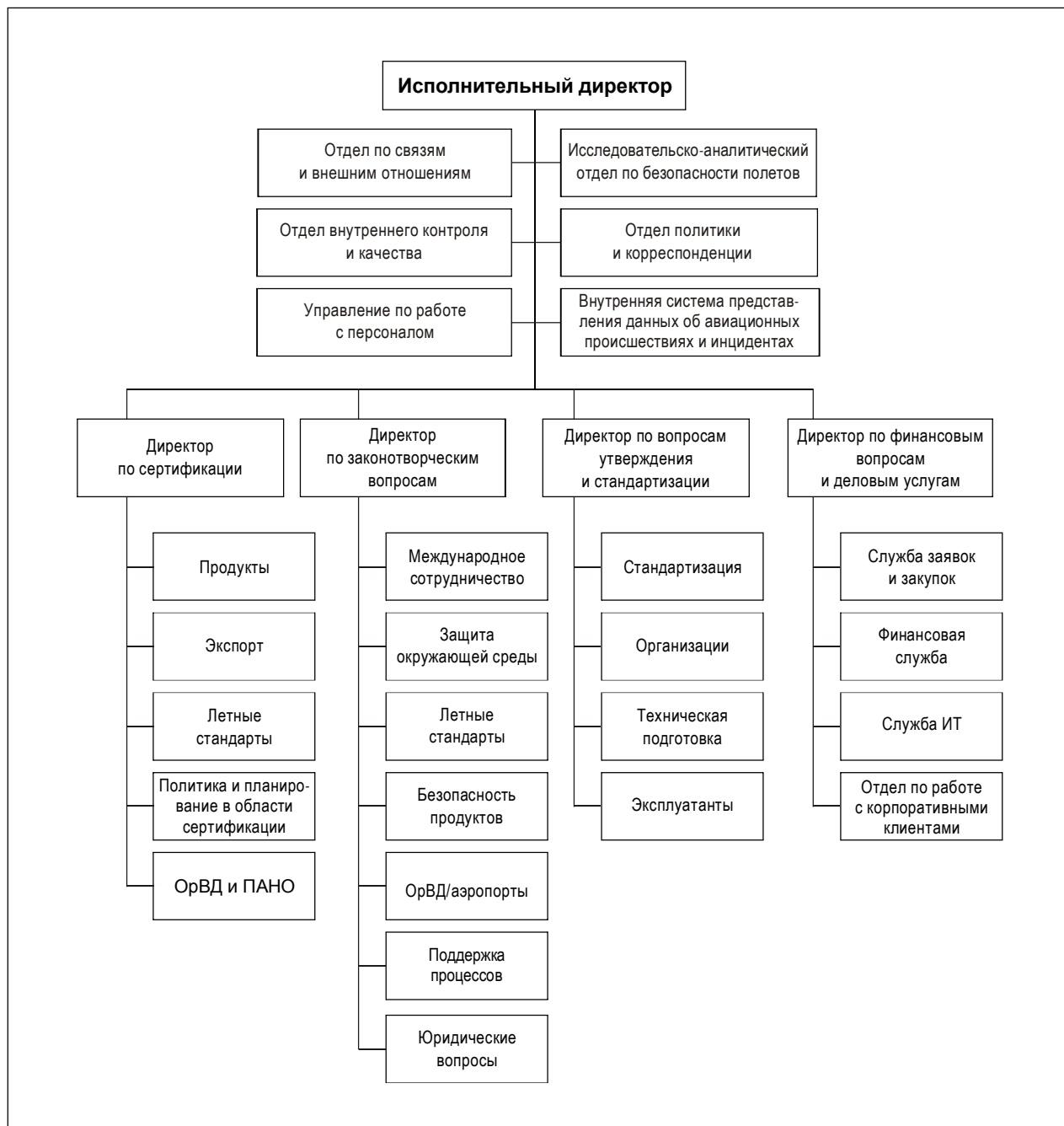
Совершено в г. Аккре сегодня, 15 декабря 2008 года. Подписали:

Государство/Организация	Фамилия и должность представителя	Подпись
Республика Гамбия		
Республика Гана		
Республика Гвинея		
Республика Кабо-Верде		
Республика Либерия		

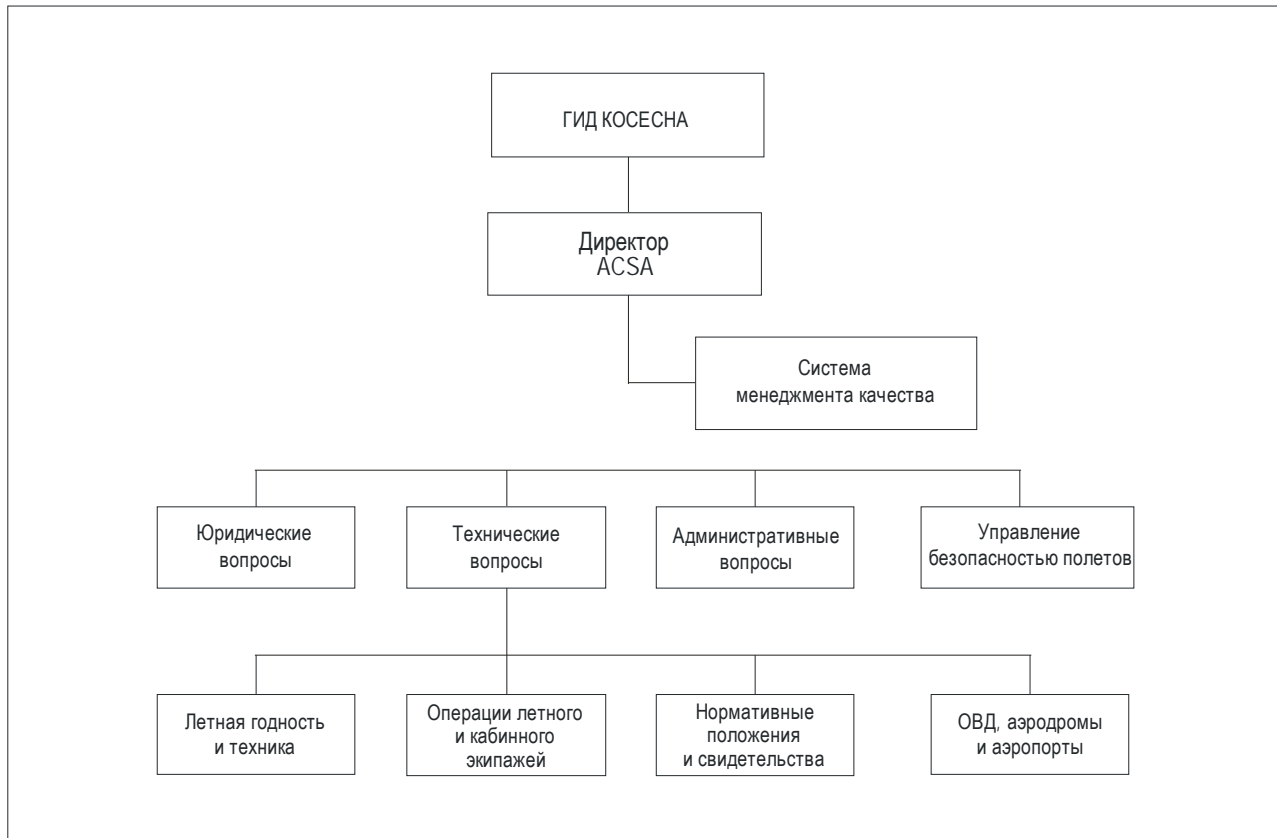
Федеральная Республика Нигерия		
Республика Сьерра-Леоне		
Комплексная программа реализации проектов в регионе АFI		
Региональное бюро Западной и Центральной Африки (WACAF) ИКАО		
COSCAP-BAG		

Добавление В

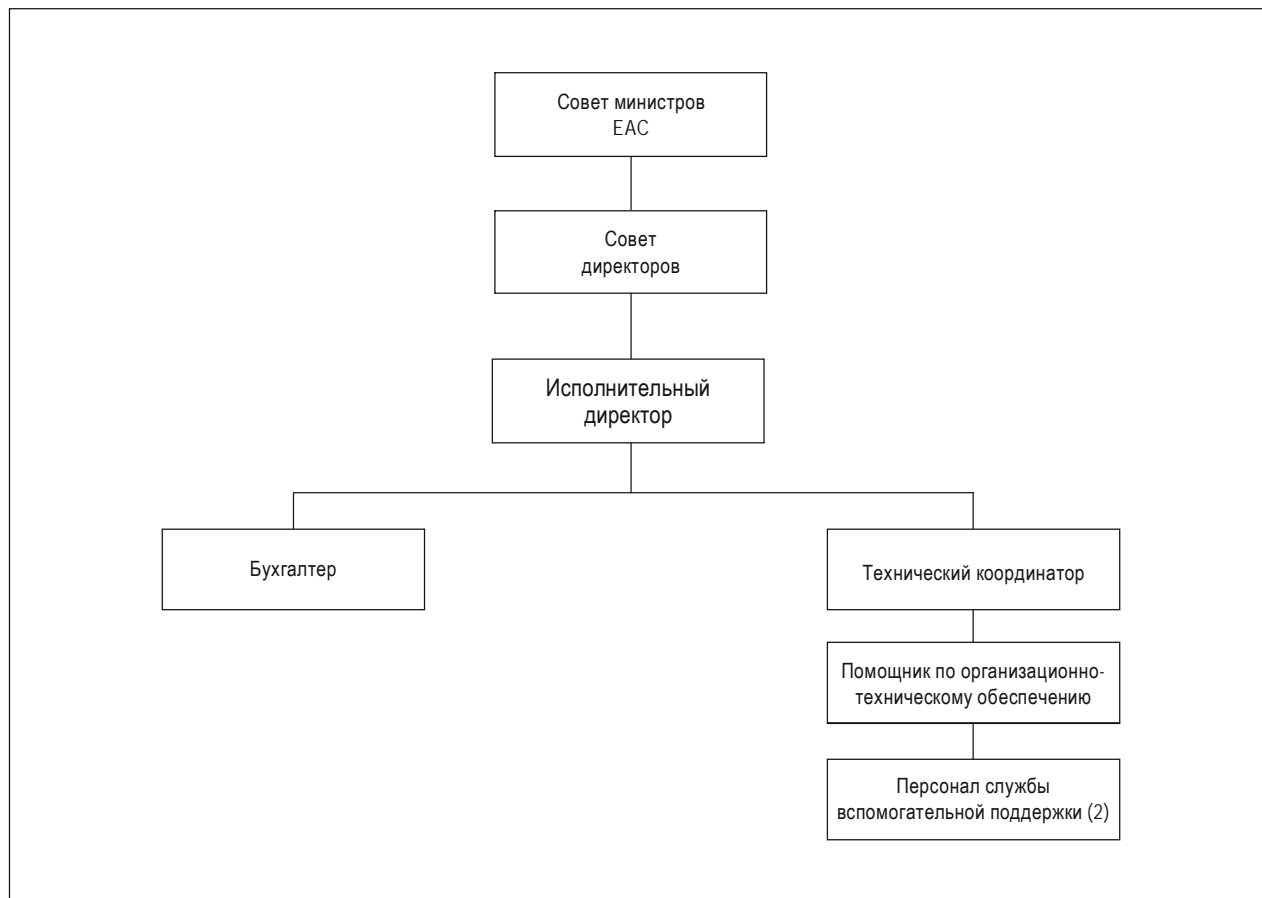
ПРИМЕРЫ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР ТРЕХ СУЩЕСТВУЮЩИХ РОКБП



Пример 1. Организационная структура Европейского агентства по безопасности полетов (ЕАБП)



Пример 2. Организационная структура Центральноамериканского агентства по безопасности полетов (ACSA)



Пример 3. Организационная структура Агентства по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности гражданской авиации (КАССОА)

Добавление С

ОБРАЗЕЦ ОГЛАВЛЕНИЯ РУКОВОДСТВА РОКБП ПО ПОЛИТИКЕ И ПРОЦЕДУРАМ

Примечание. Ниже приводится образец оглавления из руководства РОКБП по политике и процедурам. Первоначально РОКБП может разработать только несколько глав и отложить разработку остальных глав на последующий период, когда это будет необходимым.

Вступление
Регистрация изменений
Определения и сокращения

Предисловие

Программное заявление
Цель
Оглавление

Организация

Глава 1. Введение

- 1.1 Общие положения
- 1.2 Институционные рамки
- 1.3 Административные функции
 - 1.3.1 Отбор и обработка работников
 - 1.3.2 Функции аппарата РОКБП
 - 1.3.3 Нормы поведения
 - 1.3.4 Транспортные и проездные документы
 - 1.3.5 Программы поощрения отличившихся работников
 - 1.3.6 Совещания
- 1.4 Финансовые функции
 - 1.4.1 Компенсации
 - 1.4.2 Праздничные дни и отпуска
 - 1.4.3 Увольнение
- 1.5 Программа РОКБП в области безопасности
 - 1.5.1 Планирование на случай аварийной ситуации
 - 1.5.2 Оповещение работников об аварийной ситуации
- 1.6 Справочные документы
- 1.7 Процедуры внесения поправок в руководство

Глава 2. Законодательные требования

- 2.1 Требования ИКАО
- 2.2 Обязательства государств
 - 2.2.1 Добровольное соблюдение требований
 - 2.2.2 Обязательное соблюдение требований

- 2.3 Требования
 - 2.3.1 Общие положения
 - 2.3.2 Законодательная и нормативная основа РОКБП
- 2.4 Вопросы политики
 - 2.4.1 Правоприменительная политика
 - 2.4.2 Конфликт интересов
 - 2.4.3 Жалобы и обращения

Глава 3. Цели надзора и его независимость

- 3.1 Делегирование РОКБП полномочий
- 3.2 Независимость РОКБП
- 3.3 Доступ к должностным лицам ВГА
- 3.4 Обязанности государств

Планирование

Глава 4. Планирование и подготовка надзора

- 4.1 Общие положения
- 4.2 Отбор, назначение и профессиональная подготовка инспекторов
- 4.3 Оборудование инспекторов
- 4.4 Полномочия и удостоверения инспекции
- 4.5 Безопасность и охрана инспекции

Надзор и контроль

Глава 5. Первоначальное уведомление о проведении контроля и ответные действия

- 5.1 Общие положения
- 5.2 Требования к представлению данных
- 5.3 Процедуры уведомления
- 5.4 Ответные действия в связи с уведомлениями
- 5.5 Внеплановый контроль
- 5.6 Делегирование РОКБП функций по предоставлению данных о различиях государств

Глава 6. Политика и процедуры в области надзора

- 6.1 Общие положения
- 6.2 Права, полномочия и обязательства инспекторов
- 6.3 Ведение учета— сбор, хранение и защита данных
- 6.4 Мониторинг особых событий
- 6.5 Операции по расследованию

Глава 7. Действия в ходе инспектирования

- 7.1 Общие руководящие принципы и процедуры
 - 7.2.1 Взаимодействие с другими полномочными органами
 - 7.2.2 Первоначальные действия во время инспектирования
 - 7.2.3 Управление инспекцией и отчеты о ходе работы
- 7.2 Соображения безопасности и охраны при проведении инспектирования
- 7.3 Первоначальный отчет о выводах в ходе инспектирования

Глава 8. Полномочия и применение санкций

- 8.1 Общие положения
- 8.2 Первоначальный отчет о нарушении
- 8.3 Факторы, влияющие на выбор санкций
- 8.4 Таблица рекомендуемых санкций

- 8.5 Приостановление действия сертификата аэроэксплуатанта или сертификата на эксплуатацию аэродрома
- 8.6 Изъятие или задержание доказательств
- 8.7 Задержание, изъятие и возврат воздушных судов
- 8.8 Снятие санкций
- 8.9 Записи правоприменительных мер и последующие действия

Глава 9. Действия в ходе подготовки региональных и национальных инспекторов

- 9.1 Общие руководящие принципы и процедуры
 - 9.1.1 Обязанности национального координатора
 - 9.1.2 Взаимодействие с другими полномочными органами
 - 9.1.3 Первоначальные действия в ходе подготовки
- 9.2 Техническое содействие
- 9.3 Сообщения безопасности и охраны в процессе подготовки

Представление отчетов

Глава 10. Составление отчетов о контрольных проверках и подготовка рекомендаций по безопасности полетов

- 10.1 Общие положения
- 10.2 Групповые отчеты
 - 10.2.1 Заметки о выполненных работах
 - 10.2.2 Групповые отчеты с фактическими данными
- 10.3 Технический обзор
- 10.4 Формат окончательного доклада
 - 10.4.1 Общие положения
 - 10.4.2 Главы 1 и 2 окончательного доклада
 - 10.4.3 Глава 3 окончательного доклада: выводы
 - 10.4.4 Глава 4 окончательного доклада: рекомендации по безопасности полетов
- 10.5 Консультации
- 10.6 Получатели окончательного доклада
- 10.7 Рассылка и опубликование окончательных докладов
- 10.8 Рекомендации по безопасности полетов
 - 10.8.1 Общие положения
 - 10.8.2 Последующие действия по выполнению рекомендаций по безопасности полетов

Глава 11. Расследование авиационных инцидентов и происшествий

- 11.1 Общие положения
- 11.2 Делегирование полномочий государством места происшествия или инцидента
- 11.3 Приоритеты расследования
- 11.4 Технический анализ бортового речевого самописца (CVR) и цифрового бортового самописца полетных данных (DFR)
- 11.5 Изъятие материалов для целей расследования
- 11.6 Исключения при представлении данных: случаи, затрагивающие военные органы или органы безопасности
- 11.7 Особые случаи, затрагивающие гуманитарные операции
- 11.8 Взаимодействие с военными и другими государственными организациями
- 11.9 Предупреждения и защита прав отдельных лиц
- 11.10 Особые сообщения в отношении иностранных работников и пассажиров
- 11.11 Защита отдельных лиц, сообщающих о случаях нарушений или неправильного поведения

- 11.12 Содержание и подготовка докладов
- 11.13 Завершение докладов и рассылка содержащейся в докладах информации
- 11.14 Выпуск и возврат материала, использованного для расследования

Глава 12. Системы добровольного и обязательного представления данных

- 12.1 Системы добровольного представления данных и сбор данных
- 12.2 Системы представления данных об инцидентах
- 12.3 База данных, анализ и совместное использование данных ECCAIRS
- 12.4 Предварительные отчеты ADREP
- 12.5 Представление данных об авиационных происшествиях/инцидентах в рамках системы ADREP

Перечень добавлений

- Образцы форм
 - Контактная информация
 - Региональное бюро ИКАО и другие РОКБ
 - Должностные лица ВГА
 - Авиакомпании, аэропорты, центры управления воздушным движением
-

Добавление D

ОБРАЗЕЦ ОГЛАВЛЕНИЯ РУКОВОДСТВА РОКБП ПО ПОЛИТИКЕ И ПРОЦЕДУРАМ В ОБЛАСТИ ПОДГОТОВКИ

Примечание. Ниже приводится образец оглавления из руководства РОКБП по политике и процедурам в области подготовки. Первоначально политика и процедуры РОКБП в области подготовки могут содержаться в общем руководстве РОКБП по политике и процедурам, а затем перемещены в отдельное руководство, когда программа подготовки персонала станет полноценной.

Вступление
Регистрация изменений
Определения и сокращения

Предисловие

Программное заявление
Цели и обзор программы
Оглавление

Глава 1. Общие руководящие принципы и процедуры

- 1.1 Обязанности национального координатора
- 1.2 Взаимодействие с другими полномочными органами
- 1.3 Составление графиков и финансирование
 - 1.3.1 График, место проведения и оплата курсов
 - 1.3.2 Распределение расходов и гранты
 - 1.3.3 Спонсирование и услуги вместо оплаты обучения
- 1.4 Полномочия на проведение подготовки и выдачу свидетельств об окончании курса
- 1.5 Методы контроля за обеспечением качественной подготовки

Глава 2. Первоначальная подготовка

- 2.1 Описание курсов и планы занятий
- 2.2 Соответствие студентов и инструкторов установленным требованиям
- 2.3 Отбор студентов и инструкторов

Глава 3. Первоначальная квалификационная подготовка и сертификация

- 3.1 Описание курсов и планы занятий
- 3.2 Квалификационные требования к студентам и инструкторам
- 3.3 Назначение в качестве региональных и национальных инспекторов и инструкторов
- 3.4 Полномочия и удостоверения инспекторов

Глава 4. Периодическая переподготовка

- 4.1 Описание курсов и планы занятий
- 4.2 Квалификационные требования к инструкторам
- 4.3 Признание альтернативных методов периодической переподготовки

Глава 5. Полномочные организации-поставщики подготовки

- 5.1 Квалификационные требования к учебным учреждениям
- 5.2 Период действия права на проведение подготовки и стандарты эффективности и процедуры переподтверждения квалификации
- 5.3 Уведомление о несоответствии требованиям, процесс прекращения договора и апелляции

Глава 6. Ведение учетных данных

- 6.1 Учетные данные по студентам и инструкторам о завершении подготовки
- 6.2 Признание высоких достижений или заслуг
- 6.3 Защита информации о студентах и инструкторах
- 6.4 Наличие и актуальность руководств, справочников и справочных материалов

Глава 7. Планирование вопросов безопасности и охраны

- 7.1 Соображения безопасности и охраны места проведения подготовки
- 7.2 Планирование на случай аварийной ситуации и оповещение об аварийной ситуации
- 7.3 Планирование аварийной эвакуации и ответных действий

— КОНЕЦ —

