

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 39-Я СЕССИЯ****ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ****Пункт 33 повестки дня. Безопасность полётов и аэронавигационный мониторинг и анализ****АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ВНЕДРЕНИЯ ВЕБ-ХРАНИЛИЩА ИКАО ИНФОРМАЦИИ  
О ЗОНАХ КОНФЛИКТОВ (CZIR) В СВЕТЕ ПРИНЦИПОВ КОДЕКСА ПОВЕДЕНИЯ  
В ОТНОШЕНИИ ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ О БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЁТОВ  
И ЕЁ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ**

(Представлено Российской Федерацией)

**КРАТКАЯ СПРАВКА**

17 июня 2016 года Совет ИКАО в ходе 15-го заседания 208-й сессии Совета в очередной раз рассмотрел вопросы, связанные с функционированием веб-хранилища ИКАО информации о зонах конфликтов (CZIR). В частности, в документе C-WP/14502 Restricted, представленном на рассмотрение Совета ИКАО от имени 17 государств – членов ИКАО, предлагалось *«приостановить дальнейшее размещение названий государств до тех пор, пока процессы CZIR не будут упорядочены, и удалить всю информацию, не отвечающую критериям определения термина "зона конфликта"»*. Такая рекомендация в рабочем документе была обусловлена тем, что *«хранилище было внедрено в порядке, не соответствующем первоначальной цели и намерению хранилища информации о зонах конфликтов»*.

В настоящем документе представлен анализ результатов внедрения CZIR в свете *«Принципов кодекса поведения в отношении обмена информацией о безопасности полётов и её использования»*, как это представлено в резолюции A37-1 Ассамблеи ИКАО, а также предлагаются подходы, которые позволили бы профессиональному мировому авиационному сообществу использовать CZIR в качестве инструмента проведения оценки рисков, связанных с военной деятельностью, потенциально опасной для производства полётов гражданских воздушных судов.

**Действия:** Ассамблее предлагается поручить Совету ИКАО безотлагательно пересмотреть процедуры функционирования CZIR в соответствии с положениями Конвенции о международной гражданской авиации и «Кодексом поведения в отношении обмена информацией о безопасности полётов и её использования», обеспечив надлежащую защиту публикуемой информации, а также контроль за её легальностью, целостностью, актуальностью и санкционированным доступом к ней.

*Стратегические цели*

Данный рабочий документ связан со стратегическими целями ИКАО "Безопасность полётов", "Аэронавигационный потенциал и эффективность" и "Авиационная безопасность и упрощение формальностей"

<sup>1</sup> Текст на русском языке представлен Российской Федерацией.

<i>Финансовые последствия</i>	Сокращение расходов бюджета Регулярной программы ИКАО, не связанных с реализацией стратегических целей ИКАО
<i>Справочный материал</i>	<p>Дос 10022, <i>Действующие резолюции Ассамблеи</i> (по состоянию на 4 октября 2013 года)</p> <p>Дос 9554, <i>Руководство по мерам безопасности, принимаемым в связи с военной деятельностью, потенциально опасной для производства полётов гражданских воздушных судов</i></p> <p>C-WP/14227 <i>"Оценка рисков при полётах в воздушном пространстве над зонами вооружённых конфликтов. Ответственность государств за обеспечение безопасности полётов гражданских воздушных судов в их национальном и делегированном им воздушном пространстве над зонами вооружённых конфликтов или зонами военных учений"</i></p> <p>C-WP/14502 <i>"Хранилище информации о зонах конфликтов"</i></p>

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 27 октября 2014 года в ходе 1-го заседания 203-й сессии Совета был рассмотрен рабочий документ C-WP/14227 *"Оценка рисков при полётах в воздушном пространстве над зонами вооружённых конфликтов. Ответственность государств за обеспечение безопасности полётов гражданских воздушных судов в их национальном и делегированном им воздушном пространстве над зонами вооружённых конфликтов или зонами военных учений"*, представленный от имени Многонационального Государства Боливия и Российской Федерации. В частности, в документе было отмечено, что *"Использование недостоверной или преднамеренно искажённой информации о наличии рисков в национальном или делегированном воздушном пространстве третьих стран с большой вероятностью не даст каких-либо положительных результатов. Напротив, следствием такой оценки, проведённой на основе недостоверной информации, может быть введение неоправданных ограничений для авиакомпаний, выполняющих международные полёты, или наоборот, необоснованное продолжение полётов в воздушном пространстве над зонами, где имеются риски, связанные с военной деятельностью, потенциально опасной для производства полётов гражданских воздушных судов. Также распространение неподтверждённой должным образом информации с большой вероятностью может быть использовано в целях недобросовестной конкуренции"*.

1.2 Несмотря на усилия ряда стран-членов Совета ИКАО внедрение веб-хранилища ИКАО информации о зонах конфликтов (CZIR) проводилось без учёта *"Принципов кодекса поведения в отношении обмена информацией о безопасности полётов и её использования"*, как это представлено в резолюции A37-1 Ассамблеи ИКАО. Как было отмечено в документе Совета ИКАО C-WP/14502 Restricted, упомянутом в «Краткой справке» к настоящему документу, *"Хранилище было внедрено в порядке, не соответствующем первоначальной цели и намерению хранилища информации о зонах конфликтов. Сделанные публикации затронули некоторые государства, в которых не было вооружённых конфликтов. Внедрение хранилища осуществлено вразрез с принципами, утверждёнными Советом ИКАО в ходе его 204-й сессии, информация о которых была направлена в письме государствам SMM 1/4-15/16, и оно требует серьёзного пересмотра"*. Иными словами, внедрение CZIR преследовало иные цели, отличные от целей Конвенции о международной гражданской авиации (далее Чикагская конвенция или Конвенция).

1.3 Выводы, сделанные выше, подтверждаются текстом *Заявления об отказе от ответственности*, опубликованном на публичном веб-сайте ИКАО и предвещающем вход на веб-страницу CZIR, где в частности сказано: *"Этот сайт является информационным по природе, и*

его содержимое предоставляется без гарантий любого рода, явных или подразумеваемых... ИКАО не гарантирует, что содержимое является точным, действительным, надёжным, полным, всеобъемлющим, правильным или актуальным, что этот сайт будет доступен в любое конкретное время или месте... ИКАО не несёт ответственности за любые штрафные, случайные, прямые или косвенные убытки (включая, но не ограничиваясь, потерей прибыли, прерывание бизнеса или потерей программ или информации)...". Таким образом, цель и методы распространения информации сомнительного содержания посредством CZIR не коим образом не могут соотноситься с целями и духом Чикагской конвенции, а также с принципами Кодекса поведения в отношении обмена информацией о безопасности полётов и её использования.

## **2. ПРИНЦИПЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВЕБ-ХРАНИЛИЩА CZIR ДЛЯ ОЦЕНКИ РИСКОВ, СВЯЗАННЫХ С ВОЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

2.1 Статья 1 «Суверенитет» Чикагской конвенции признает, что "...каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией". Таким образом, публикация любой информации одним государством в отношении суверенного воздушного пространства другого государства без его согласия, как это предусмотрено временной процедурой функционирования CZIR, является прямым нарушением основополагающего принципа «суверенитета», зафиксированного в статье 1 Конвенции. Вместо прямого нарушения суверенитета государств, Совет ИКАО в случаях, не терпящих отлагательства, мог бы инициировать обращение Президента Совета ИКАО к правительству соответствующего государства с призывом ввести надлежащие ограничения в соответствующей части его суверенного или делегированного воздушного пространства, как это было предложено в упомянутом рабочем документе Совета ИКАО C-WP/14227. Следует отметить, что катастрофа воздушного судна "Боинг 777" Малайзийских авиалиний, выполнявшего 17 июля 2014 года рейс МН17, была связана не с отсутствием информации о зоне вооружённого конфликта, а с введением государством неадекватных ограничений использования суверенного воздушного пространства непосредственно над зоной полномасштабных боевых действий с использованием боевой авиации и баллистических ракет. При этом ни руководство ИКАО, ни региональное бюро ИКАО не предприняли каких-либо шагов для обеспечения безопасности полётов международной гражданской авиации в этом регионе.

2.2 Очевидно, что процедуры оценки рисков, в особенности в таких областях, как безопасность полётов или авиационная безопасность, основаны на профессиональном анализе информации, полученной из источников, заслуживающих доверия и надлежащим образом защищённых от преднамеренного искажения исходной информации. Таким образом, информация, размещаемая на CZIR, должна быть надлежащим образом проверена и защищена, а также адресована специалистам, имеющим необходимую квалификацию для проведения оценки рисков. По этой причине веб-страница CZIR, как минимум, должна быть размещена на защищённом портале ИКАО и доступна только специалистам, официально назначенным государствами-членами ИКАО для выполнения такого анализа. Иной режим размещения такой специальной информации в открытом доступе может объясняться только целями, не совместимыми с целями и духом Чикагской конвенции.

2.3 Надлежащая оценка рисков не может быть выполнена на основе обрывочной и недостоверной информации, предоставляемой отдельными государствами. Таким образом, полноценное использование CZIR для оценки рисков возможно только в том случае, если в рамках хранилища будет собрана вся соответствующая актуальная информация, официально публикуемая всеми без исключения государствами-членами ИКАО в виде NOTAM (Notice to Airman – извещение для пилотов) и AICs (Aeronautical Information Circular – циркуляров аэронавигационной

информации). С тем чтобы исключить влияние «человеческого фактора», необходимо чтобы соответствующая информация круглосуточно поступала в CZIR в автоматическом режиме. Действующей в настоящее время временной процедурой функционирования CZIR предусмотрен только ручной ввод информации в рабочие часы ИКАО. При этом, как это было отмечено в п. 1.3 настоящего документа, ИКАО снимает с себя любую ответственность за достоверность и актуальность публикуемой информации.

2.4 С момента создания в 1944 году Международной организации гражданской авиации (ИКАО) в различных регионах мира имело место, по меньшей мере, 11 катастроф гражданских воздушных судов, происшедших в результате военной деятельности. Жертвами этих трагических событий стали **1352 человека**. При этом некоторые из упомянутых катастроф не были связаны непосредственно с вооружённым противостоянием, но были результатом непреднамеренных ошибок, связанных с проведением военных учений и манёвров. По этой причине, информация, собираемая в рамках CZIR, должна охватывать все виды военной деятельности, потенциально опасной для производства полётов гражданских воздушных судов. Принятое в настоящее время определение «зон конфликтов» охватывает только зоны вооружённого противостояния.

2.5 Принятыми в настоящее время подходами к оценке рисков допускается выполнение полётов непосредственно над зонами вооружённых конфликтов. При этом по причинам технического характера, таких как разгерметизация, пожар на борту воздушного судна, отказ двигателей и другие, воздушное судно в любой момент полёта может вынуждено изменить высоту полёта или произвести вынужденную посадку на территории, затронутой вооружённым противостоянием. По этой причине ИКАО следует настоятельно призвать государства-члены полностью ограничивать полёты воздушных судов в воздушном пространстве непосредственно над зонами вооружённых конфликтов или военных учений, а также в буферных зонах, определяемых радиусом возможного поражения используемыми видами вооружений.

2.6 В соответствии с резолюцией Ассамблеи ИКАО А37-1 Совет ИКАО разработал «Кодекс поведения в отношении обмена информацией о безопасности полётов и её использования», изложенный в добавлении 3 к Дос 10004 *"Глобальный план обеспечения безопасности полётов: 2014–2016"*. В этой связи представляется необходимым привести временную процедуру функционирования CZIR в полное соответствие с упомянутым Кодексом.

### **3. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ ГРАЖДАНСКИХ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ В ИХ НАЦИОНАЛЬНОМ И ДЕЛЕГИРОВАННОМ ВОЗДУШНОМ ПРОСТРАНСТВЕ НАД ЗОНАМИ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ ИЛИ ЗОНАМИ ВОЕННЫХ УЧЕНИЙ**

3.1 Комитет по безопасности на транспорте и производстве Голландии (DSB), в своём окончательном отчёте о расследовании обстоятельств катастрофы "Боинг 777" Малайзийских авиалиний, выполнявшего 17 июля 2014 года рейс МН17, среди прочего, в рекомендации 4, адресованной государствам-членам ИКАО, призывает *"Гарантировать, чтобы обязательства государств по обеспечению безопасности воздушного пространства над своей территорией были строго определены в Чикагской конвенции и в соответствующих Стандартах и Рекомендуемой практике, таким образом, чтобы было ясное понимание, в каких случаях воздушное пространство должно быть закрыто"*.

3.2 Аналогичный вопрос был вынесен на рассмотрение Совета ИКАО за год до опубликования упомянутого отчёта в рабочем документе Совета ИКАО С-WP/14227. В частности, отмечалось, что Ассамблея ИКАО *"...настоятельно призывает все Договаривающиеся"*

государства строго выполнять положения Конвенции о международной гражданской авиации, Приложений к ней и соответствующие правила в целях недопущения повторения таких потенциально опасных действий (запуск ракет)" (резолюция А32-6). Также государства – члены ИКАО признают, что они "...несут как коллективную, так и индивидуальную ответственность за обеспечение безопасности полётов международной гражданской авиации" (резолюция А37-1), при этом "...основную ответственность за обеспечение безопасности полётов и авиационной безопасности гражданской авиации несут государства-члены" (резолюция А38-15, добавление E).

3.3 В статье 9 Конвенции "Запретные зоны" сказано: "а) Каждое Договаривающееся государство может по соображениям военной необходимости или общественной безопасности ограничить или запретить на единообразной основе полёты воздушных судов других государств над определёнными зонами своей территории ...". Исходя из этого Стандарт 5.1 Приложения 15 к Конвенции ("Службы аэронавигационной информации") предписывает государствам издавать NOTAM в случае наличия среди прочего "...источников опасности для аэронавигации (включая препятствия, военные учения...)"

3.4 Таким образом, хотя в Чикагской конвенции закреплён принцип полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством над его территорией, включая суверенное право установления им в этом воздушном пространстве запретных зон, она не содержит положений, прямо предусматривающих **обязательство** государств в определённых случаях устанавливать ограничения или запреты для полётов гражданских воздушных судов в воздушном пространстве над всей или частью их территории. Такое обязательство очевидно будет иметь положительное влияние на установление государствами адекватных ограничений использования суверенного или делегированного воздушного пространства и способствовать объективному проведению расследований авиационных происшествий в результате актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. Напротив, отсутствие таких обязательств и соответствующей ответственности со стороны государств создаёт благоприятную почву для применения оружия против гражданских воздушных судов в полёте, и не стимулирует государства к сотрудничеству при расследовании авиационных происшествий, как это имело место в ходе упомянутого расследования катастрофы "Боинг 777" Малайзийских авиалиний.

3.5 Тем не менее Специальная рабочая группа по пересмотру положений соглашений ИКАО, имеющих отношение к зонам конфликтов (SGRIT-CZ), рассмотрев эти вопросы в ходе своего первого и единственного совещания 13–15 июля 2015 года, пришла к выводу о нецелесообразности внесения в этой связи каких-либо изменений в Конвенцию, приложения к ней и другие документы ИКАО. Однако, в свете возрастающей террористической угрозы, вопрос о целесообразности включения в приложения к Чикагской конвенции и/или иные документы ИКАО такого рода положений и их содержание требует дополнительного изучения, включая оценку возможных последствий для интересов беспрепятственного осуществления аэронавигации и её безопасности.