



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

КОНФЕРЕНЦИЯ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (HLCAS)

Монреаль, 12–14 сентября 2012 года

Пункт 6 повестки дня. **Обеспечение устойчивости мер авиационной безопасности: эквивалентность**

УСТОЙЧИВОСТЬ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

Несмотря на эффективность мер обеспечения безопасности и мероприятий на государственном уровне по защите гражданской авиации, серьезной проблемой, стоящей перед государственными полномочными органами и отраслью, является поддержание соответствующего уровня авиационной безопасности при одновременном обеспечении устойчивости самих мер. Для решения этой проблемы регулирующие органы и отрасль должны признать, что фактор устойчивости является важным стратегическим фактором обеспечения авиационной безопасности, и предпринять меры по обеспечению устойчивости решений в области обеспечения авиационной безопасности.

Действия: Конференции высокого уровня по авиационной безопасности предлагается одобрить выводы и рекомендации, содержащиеся в п. 3.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Стандарты и Рекомендуемая практика (SARPS) ИКАО, относящиеся к авиационной безопасности, включают в себя Приложение 17 "Безопасность" и соответствующие SARPS, содержащиеся в Приложении 2, Приложении 6, Приложении 8, Приложении 9, Приложении 10, Приложении 11, Приложении 13, Приложении 14 и Приложении 18. Угрозы актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации заставляют разрабатывать указанные SARPS постепенно в ответ на конкретные акты и для упреждения таких актов. Введенные поправки к Приложению 17, например, предложили новые меры обеспечения безопасности, повышающие минимальный международный базовый уровень, оптимизировали действующие меры, чтобы способствовать их более активному внедрению, систематизировали передовую практику с учетом развития методов организации деятельности, обнаружения, предотвращения и реагирования. Естественно, вносимые в указанные SARPS изменения сопровождаются ростом расходов полномочных органов государств, эксплуатантов аэропортов, эксплуатантов воздушных судов и, практически, всех других организаций, связанных с деятельностью гражданской авиации. По оценкам Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА) расходы на обеспечение авиационной безопасности, понесенные эксплуатантами воздушных судов в 2011 году, составили 8,55 млрд долл. США, превысив уровень прибыли в размере 7,9 млрд долл. США.

1.2 По оценкам ИКАО, темпы роста гражданской авиации составят 6,0 % в 2013 году, 6,4 % в 2014 году, а до 2020 года будут ежегодно увеличиваться на 4,9 %; при этом в ближайшее время эксплуатанты воздушных судов столкнутся с проблемами сохранения рентабельности. В то же самое время ожидается, что угроза незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации сохранится и приобретет более сложный характер по мере появления новых видов угроз. В долгосрочном плане следует уделять существенное внимание уязвимым с точки зрения авиационной безопасности элементам глобальной системы воздушного транспорта, включая те, которые были обнаружены в рамках Универсальной программы проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности, с целью постепенно сократить количество недостатков и уменьшить возможности для террористов и им подобных использовать гражданскую авиацию в своих целях. Глобальная экономическая ситуация, характеризующаяся жесткими финансовыми мерами, только усугубляет эти проблемы.

1.3 В данном контексте обеспечение устойчивости мер авиационной безопасности становится важным политическим вопросом, что было подчеркнуто в ходе региональных конференций по авиационной безопасности, проведенных ИКАО в 2011 и 2012 годах. Полномочные органы государств и отраслевые партнеры в деле авиационной безопасности, а также их международные и региональные организации, все более активно изыскивают пути и средства по поддержанию или повышению уровня эффективности безопасности, повышению эффективности использования ресурсов, выделяемых на цели авиационной безопасности, и максимальному улучшению условий перевозки.

2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 "Устойчивость мер авиационной безопасности" может определяться как стабильное использование ответственной организацией или организациями средств обнаружения и недопущения, а также реагирования и ликвидации последствий актов или попыток актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации в течение требуемого периода времени. Следует отметить ряд важных взаимосвязанных политических принципов и практических мер, которые могут способствовать обеспечению устойчивости мер авиационной безопасности. Эти и другие средства могут в более широком плане обеспечить дальнейшее развитие стабильной и экономически жизнеспособной системы гражданской авиации.

2.2 Меры обеспечения безопасности с учетом риска

2.2.1 Отправной точкой для анализа любой меры обеспечения безопасности должна служить оценка риска. Такие оценки риска, проводимые беспристрастными соответствующими полномочными органами обеспечения безопасности на постоянной основе, исходя из имеющихся и надлежащих источников информации, включая разведывательные данные служб безопасности, позволяют обосновать введение новых или пересмотр мер безопасности, соотнести их с фактическими потребностями и соразмерить с уровнем риска.

2.2.2 В 2010 году 37-я сессия Ассамблеи ИКАО поручила Совету ИКАО дать указания Группе экспертов по авиационной безопасности определить параметры и разработать методологию оценки риска для целей авиационной безопасности и включить оценку с учетом риска и соответствующие рекомендации по принятию новых или изменению действующих мер авиационной безопасности в Приложение 17 или в любой другой документ ИКАО.

2.2.3 Следует провести соответствующие институциональные мероприятия на государственном уровне с тем, чтобы систематически проводимая оценка риска стала повседневной деятельностью в рамках национальных программ обеспечения безопасности гражданской авиации и нашла свое отражение при принятии политических решений.

2.3 **Меры безопасности, ориентированные на результат**

2.3.1 Что касается практики государств в сфере авиационной безопасности, то ИКАО отмечает наличие у регулирующих органов общей тенденции предписывать конкретные результаты в области обеспечения безопасности, которые должны быть достигнуты, и методы, которые должны быть использованы для достижения таких результатов. Задавая результаты и методы в сфере обеспечения безопасности, регулирующие полномочные органы устанавливают удобный для себя уровень регламентирующего контроля, особенно в случае неуверенности в масштабе и характере угроз и уязвимых мест, а также учитывая потенциально тяжелые последствия актов или попыток актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

2.3.2 Установление методов достижения результатов может, однако, лишить организации, ответственные за реализацию мер безопасности, гибкости при использовании других методов, которые, несмотря на различия, являются более или менее эффективными и действенными для достижения цели. В последнее время появилась концепция "мер безопасности, ориентированных на результат" как жизнеспособный принципиальный подход к достижению целей обеспечения безопасности, позволяющая ответственным органам выбирать средства достижения необходимых результатов в деле управления рисками. Такие возможности выбора могут определяться регламентирующими органами, или соответствующие органы, ответственные за реализацию мер, могут творчески подходить к решению задачи. Естественно, во втором случае регламентирующие органы получают возможность осуществлять надлежащий надзор, с тем чтобы убедиться в фактическом получении необходимых результатов.

2.4 **Рационализация мер безопасности**

2.4.1 В соответствии со Стандартом 3.1.3 Приложения 17 государство, проводя постоянный анализ уровня угрозы для гражданской авиации, может прийти к выводу о том, что ранее введенные меры безопасности более не являются необходимыми, поскольку достигнуто более глубокое и полное понимание угроз, а методы и технологии обеспечения безопасности стали более совершенными. Хотя опрометчиво делать вывод о том, что ранее возникавшие угрозы никогда не повторятся, тем не менее совершенствование системы управления авиационными рисками может позволить сократить количество мер обеспечения безопасности. Например, в 2008 году непосредственной реакцией на угрозу, связанную с жидкостями, аэрозолями и гелями (ЖАГ), стал запрет на перевозку этих предметов в ручной клади. Впоследствии в силу изменения характера риска и появления контрмер уровень ограничений был снижен и было разрешено провозить небольшие по объему ЖАГ, и в настоящее время существует вероятность дальнейшего снижения ограничений в результате разработки технологий досмотра и методов проверки.

2.4.2 Поскольку, в зависимости от ситуации, государства несут ответственность за введение новых и ужесточение существующих мер обеспечения безопасности, государствам также предлагается нести ответственность за более рациональное применение мер безопасности или сокращение количества мер безопасности, необходимость в которых отпала. Это может стать сложным и противоречивым фактором с практической точки зрения, поскольку снижение или намерение снизить уровень мер безопасности может вызвать обеспокоенность общественности, если не будут введены компенсационные меры, позволяющие избежать повышения общего уровня

риска. В этом отношении государства смогут координировать процесс совершенствования мер безопасности с двусторонними или региональными партнерами или на глобальном уровне в рамках стратегии по устранению такой обеспокоенности.

2.5 Оптимизация технических средств

2.5.1 Многие меры безопасности сопряжены с существенными капиталовложениями в технические средства, а также в соответствующую инфраструктуру и модернизацию аэропортов, а также с эксплуатационными и трудовыми затратами. Примерами являются системы досмотра, системы контроля доступа, видеонаблюдения и ограждения аэродрома. Хотя подобные системы имеют естественный жизненный цикл, можно оптимизировать рентабельность инвестиций за счет модернизации программного обеспечения, использования передовой практики при конфигурации и эксплуатации системы и учета человеческого фактора, включая подготовку кадров.

2.6 Взаимное признание эквивалентности и обеспечение контроля в целях безопасности в одном пункте маршрута

2.6.1 Основопологающим принципом политики обеспечения безопасности международной гражданской авиации является "ответственность принимающего государства": ответственность каждого государства за обеспечение безопасности полетов, выполняемых из аэропортов на его территории, в соответствии с SARPS Приложения 17 и SARPS других Приложений, относящихся к обеспечению безопасности. Эффективность воздушного транспорта, тем не менее, может быть уменьшена в случае, когда государство не признает в качестве эквивалентных меры, применяемые на территории другого государства, что приводит к повторному применению мер безопасности к прибывающим, трансферным или транзитным пассажирам, багажу или грузу. Повторное применение мер обеспечения безопасности может считаться необходимым для целей управления рисками, но оно может вызывать задержки рейсов, дополнительные расходы и неудобства. В идеале государства должны иметь возможность признавать эквивалентность мер, применяемых на территории их авиационных партнеров, для поддержания принципа обеспечения контроля в целях безопасности в одном пункте маршрута. Применение принципа обеспечения контроля в целях безопасности в одном пункте маршрута, закрепленного в Стандартах 4.4.2 (пассажиры и ручная кладь) и 4.5.4 (багаж, перевозимый в грузовом отсеке) Приложения 17, может привести к сокращению времени стыковки и расходов на средства обеспечения безопасности (например, оборудование, персонал службы безопасности и пр.), а также упрощению формальностей для пассажиров и эксплуатантов аэропортов и воздушных судов.

2.6.2 Несмотря на наличие ряда примеров обеспечения контроля в целях безопасности в одном пункте маршрута или других договоренностей об эквивалентности, включая последние примеры, связанные с авиагрузом, задача определения эквивалентности не является однозначной, и ИКАО еще не разработала механизм, помогающий государствам дать определение эквивалентности. Целесообразно разработать и опубликовать инструктивный материал по оказанию помощи полномочным органам государств в оценке эквивалентности с тем, чтобы стимулировать сотрудничество в этом направлении.

2.7 Согласование

2.7.1 По своему характеру международная система воздушного транспорта заставляет эксплуатантов и другие организации, участвующие в деятельности воздушного транспорта, такие как компании-интеграторы и экспедиторские грузовые компании, подчиняться регламентирующей юрисдикции различных государств. В результате они должны соблюдать требования к обеспечению авиационной безопасности и целостности границ, некоторые из

которых могут быть согласованы между государствами и упрощать тем самым процесс соблюдения требований, а другие могут быть не согласованы и создавать дополнительные сложности при соблюдении требований.

2.7.2 Устойчивость системы обеспечения авиационной безопасности может быть обеспечена за счет согласования требований в рамках двух и более юрисдикций. Например, регламентирующие положения, принятые после согласования на двустороннем или региональном уровне, могут повысить эффективность методов соблюдения регламентирующих требований и создать возможности для обеспечения надзора на принципах сотрудничества.

2.8 Готовность к действиям в критических ситуациях

2.8.1 Критические ситуации в области авиационной безопасности, такие как акты или попытки актов незаконного вмешательства, неизбежно создают существенные объемы работы для основных заинтересованных сторон, иногда в течение продолжительных периодов времени. При неудачном управлении ими факторы угрозы могут сохраняться, возможности реагирования на них могут быть уменьшены, и процесс возврата к нормальной жизнедеятельности может быть приостановлен. Возможность обеспечить устойчивость требуемых действий путем использования соответствующих управленческих методик, таких как возможность резкого расширения возможностей в случае чрезвычайных ситуаций, позволяет организациям прогнозировать и реагировать на кризисные ситуации путем осуществления рациональных действий, и тем самым обеспечивать общую устойчивость государственных программ авиационной безопасности.

3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

3.1 Конференции высокого уровня по авиационной безопасности предлагается сделать вывод о том, что:

- a) устойчивость мер и мероприятий в сфере обеспечения авиационной безопасности является важной стратегической проблемой для всех организаций, отвечающих за обеспечение авиационной безопасности;
- b) меры безопасности с учетом риска, направленные на достижение конкретных результатов, рационализация мер безопасности, оптимизация технических средств, взаимное признание принципа эквивалентности и обеспечение контроля в целях безопасности в одном пункте маршрута, согласование и готовность к действиям в критических ситуациях являются основополагающими принципами и практическими решениями, реализация которых может внести существенный вклад в обеспечение устойчивости мер и мероприятий в сфере авиационной безопасности;
- c) следует уделять больше внимания вопросам достижения надлежащего соответствия между эффективностью мер обеспечения безопасности и упрощением формальностей.

3.2 Конференции высокого уровня по авиационной безопасности предлагается рекомендовать:

- a) государствам принять принципы политики и практику, описанные в данном рабочем документе, для обеспечения устойчивости своих национальных программ обеспечения безопасности гражданской авиации;
- b) ИКАО разработать и опубликовать инструктивный материал в помощь государствам при обеспечении устойчивости национальных программ безопасности гражданской авиации;
- c) ИКАО, государствам и всем заинтересованным сторонам сотрудничать в деле разработки и реализации путей и средств достижения устойчивости мер по обеспечению авиационной безопасности.

— КОНЕЦ —