



## 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**

#### ОРИЕНТИРОВАННЫЙ НА РЕЗУЛЬТАТЫ ПОДХОД К ОБЕСПЕЧЕНИЮ УСТОЙЧИВОСТИ МЕР АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

(Представлено Новой Зеландией и Сингапуром)

#### АННОТАЦИЯ

В настоящем документе представлен подход, ориентированный на результаты, в качестве руководящего принципа разработки устойчивых мер обеспечения авиационной безопасности. Государства легко распознают и понимают общие результаты и стандарты, признавая при этом наличие местных особенностей. Данный подход также предоставляет государствам возможность принимать гибкие стратегические и оперативные решения, позволяя им активно бороться с постоянно возникающими угрозами.

**Действия:** Конференции высокого уровня по авиационной безопасности предлагается одобрить действия, изложенные в п. 5.

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Угрозы в адрес мировой гражданской авиации возникают постоянно. Программы обеспечения авиационной безопасности должны быть упреждающими и гибкими, чтобы справиться с такими угрозами и сохранить инициативу, при этом они должны обеспечивать непрерывное развитие гражданской авиации. В таком контексте подход, ориентированный на результаты, должен быть основным принципом, определяющим разработку устойчивых мер обеспечения авиационной безопасности. Искомые результаты определяют стандарты, которым при этом необходимо соответствовать, но предоставляют государствам возможность гибкого подхода к определению путей выполнения требований стандарта с учетом местных особенностей и риска. Такой подход соответствует другим инициативам ИКАО в области авиации.

## 2. ПОСТОЯННО ВОЗНИКАЮЩИЕ УГРОЗЫ И ОТВЕТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ

### 2.1 Возникающие угрозы.

- a) Угрозы безопасности гражданской авиации являются глобальной проблемой, не ограниченной границами государств. Тем не менее, в различных

государствах угрозы проявляются по-разному и даже могут отличаться в рамках отдельного государства в зависимости от местных факторов. Доступ к таким ресурсам, как средства финансирования, подготовка и оборудование, а также состояние авиационной безопасности на местах будут определять методы планирования и совершения нападения.

- b) Начиная с 2009 года, известные инциденты наглядно демонстрируют различные методы террористических атак. В 2009 году организация Аль-Каида на Аравийском полуострове (АКАП) сделала попытку взорвать самодельное взрывное устройство, размещенное на теле пассажира, на борту рейса 253 авиакомпании "Нортуэст эрлайнз". В 2010 году два самодельных взрывных устройства, принадлежащих АКАП, были обнаружены в грузоотправлениях на разных международных грузовых рейсах. В 2011 году группа сепаратистов взорвала самодельное взрывное устройство, размещенное на теле человека, на территории московского международного аэропорта, правда, за пределами традиционной зоны обеспечения безопасности аэропорта. Даже эти несколько примеров наглядно показывают диверсификацию и изменение тактики и методов преступных групп в зависимости от ситуации.
- c) Основными сильными сторонами групп террористов являются диверсификация и способность быстро приспосабливаться к обстоятельствам. Рабочая группа по угрозам и рискам Группы экспертов по авиационной безопасности признает это в своей работе и призывает все государства подготавливать и поддерживать Заявление о контексте риска, учитывающее особенности конкретного государства-члена. Работа Группы экспертов применительно к возникающим угрозам, например, таким как переносной зенитный ракетный комплекс (ПЗРК), показывает, что риск и угроза меняются в зависимости от местных условий.

## 2.2

### **Ответные действия.**

- a) Все государства обладают уникальными особенностями, которые влияют на выполнение и устойчивость мер обеспечения безопасности. Существуют различия в законодательствах, в частности по вопросу полномочий и ответственности служб обеспечения безопасности аэропортов. Некоторые государства нанимают частные агентства, а другие создают государственные агентства по обеспечению авиационной безопасности. Культурные и исторические особенности также определяют структуру и направленность современных процедур обеспечения безопасности. Эти уникальные различия признаны в определении суверенитета, данном в исходной Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года.
- b) Мировой финансовый кризис также продемонстрировал всем государствам-членам необходимость осмотрительно устанавливать приоритеты при распределении ограниченных ресурсов между государственными службами. Подход, основанный на риске, должен обеспечивать поддержание приемлемого уровня безопасности, при этом должны приниматься во внимание уровень угрозы и другие приоритетные задачи правительства. В Стандарте 3.1.3 Приложения 17 "Безопасность" подчеркивается, что каждое "Договаривающееся государство на постоянной основе производит оценку степени угрозы гражданской авиации в пределах его территории и устанавливает и осуществляет политику и процедуры надлежащей корректировки соответствующих элементов своей

национальной программы безопасности гражданской авиации на основе оценки риска безопасности, проведенной соответствующими национальными полномочными органами". Данный Стандарт признает наличие у государств различных требований к борьбе с возникающими угрозами и устранению рисков, создаваемых террористическими группами, на своей территории. Государства должны обладать определенной гибкостью, чтобы приспособиться к ситуации и вносить изменения быстрее, чем террористические группы, и перебрасывать ресурсы для поддержания программы упреждающих мер безопасности.

### 3. **ОРИЕНТИРОВАННЫЙ НА РЕЗУЛЬТАТЫ ПОДХОД К ОБЕСПЕЧЕНИЮ УСТОЙЧИВОСТИ МЕР БЕЗОПАСНОСТИ И ИХ ВЗАИМНОЕ ПОДТВЕРЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВАМИ**

3.1 Ориентированный на результаты подход должен быть основополагающим принципом, определяющим устойчивость мер обеспечения авиационной безопасности. Меры обеспечения авиационной безопасности, ориентированные на результаты, являются устойчивыми в силу своей эффективности, гибкости и экономичности. Группа экспертов по авиационной безопасности подчеркивает, что такой подход дает возможность государствам проявлять гибкость и самим определять оптимальные и практически осуществимые меры обеспечения безопасности для достижения желаемого результата. Она подтверждает, что угрозы возникают постоянно, и не бывает двух одинаковых инцидентов.

3.2 Преимущества данного подхода заключаются в следующем:

- a) **Гибкость.** Она позволяет государствам быстро перебрасывать ресурсы в зоны с более высокой степенью риска. Последние нападения и попытки нападений показывают, что террористические группы будут пытаться воспользоваться имеющимися пробелами в системе безопасности государства и могут быстро адаптироваться к изменениям. Государствам необходима гибкость для перебрасывания ресурсов в целях ликвидации таких пробелов, в особенности, в сегодняшних условиях финансовых ограничений. Им также необходимо проводить это быстро, чтобы упредить возникающие угрозы. Авиационной отрасли также необходима гибкость для того, чтобы разработать меры обеспечения безопасности с учетом своих эксплуатационных особенностей. Директивный, или "единообразный", подход не обеспечивает стратегическую или оперативную гибкость, необходимую для борьбы с современными угрозами.
- b) **Устойчивость.** Подход, основанный на результатах, обеспечивает долгосрочную устойчивость стандартов, содержащихся в Приложении 17 "Безопасность". Он позволит эффективно противодействовать угрозам безопасности так, чтобы не препятствовать продолжающемуся развитию деятельности гражданской авиации. Директивные стандарты и рекомендуемая практика не смогут успевать за нововведениями террористических групп и возникающими угрозами безопасности. Каждый раз при возникновении новой угрозы придется переписывать и публиковать директивные меры, и описание таких мер будет весьма длинным, чтобы охватывать все эксплуатационные условия и обстоятельства; и даже в этом случае, маловероятно, что они смогут охватить все существующие возможности. В самом худшем случае они

могут косвенно способствовать созданию режима реагирования в ответ на уже возникающие угрозы, поскольку государства будут разрабатывать новую практику борьбы с инцидентами только после их возникновения.

- c) **Эффективность.** Использование оценок риска для определения оптимальных путей достижения результатов в области обеспечения безопасности также позволит определить наиболее эффективные методы использования ресурсов. Государствам не следует директивно устанавливать численный состав или объемы других ресурсов в качестве определяющего фактора достижения уровня безопасности. Оценка риска позволяет определить наиболее целесообразный уровень ресурсов для борьбы с угрозой. Она также помогает создать условия для упреждения угрозы, поощряя инновации и гибкость государственных и частных компаний в деле разработки передовой практики.
- d) **Взаимное признание и эквивалентность.** Государства легко распознают и понимают общие результаты и стандарты. На практике результаты связаны с показателями качества системы; они легко отслеживаются и сравниваются между государствами. Это позволит государствам, обладающим современными системами обеспечения безопасности, признавать эффективность различных подходов, приводящих к аналогичным результатам. Это позволит государствам избежать оценки систем другого государства, исходя из "зеркального отражения" собственной практики. Прежде чем одно государство потребует от другого государства ввести дополнительные меры обеспечения безопасности для борьбы с надвигающейся угрозой, такое государство должно будет принять во внимание существующие в другом государстве меры обеспечения безопасности, направленные на снижение риска. Государству следует признавать существующие меры в качестве эквивалентных, если они достигают тех же целей безопасности. Дополнительным преимуществом является простота определения потребностей в целевой помощи по повышению потенциала, когда становится очевидным, что государство не обеспечивает желательного уровня безопасности.
- e) **Сотрудничество.** Косвенным преимуществом взаимного признания результатов в области обеспечения безопасности является достижение понимания между государствами. Государствам необходимо будет достичь понимания уникальных особенностей другого государства при принятии решений о признании эквивалентности их мер. При проведении двусторонних оценок государства будут вынуждены изучать и адаптировать новую практику, а не полагаться только на себя.

#### 4. СООТВЕТСТВИЕ ОБЩЕМУ ПОДХОДУ ИКАО К ПРОБЛЕМАМ АВИАЦИИ

4.1 Подход, основанный на результатах, внедряется в качестве основополагающего принципа ИКАО во всех областях авиации. Например, стандарты Приложения 17, касающиеся безопасной перевозки авиагруза и почты, как правило, ориентированы на результаты. Помимо сферы обеспечения авиационной безопасности ИКАО значительно пересматривает свои позиции по вопросу о безопасности полетов, внедряя системы управления безопасностью полетов, основанные на результатах. Это поощряет регулирующие органы государств оценивать показатели безопасности полетов коммерческой авиации исходя из согласованных результатов и надлежащего управления риском, при этом меньше значения уделяется директивным мерам.

Основанный на результатах подход к обеспечению авиационной безопасности обеспечит большее соответствие государственных и отраслевых требований во всех основных секторах авиации.

## 5. **ВЫВОД**

5.1 Меры обеспечения авиационной безопасности должны соответствовать уровню угрозы. Угрозы будут появляться и изменяться, и для того, чтобы перехватить инициативу, также должна меняться реакция государств. Эффективность обеспечения безопасности предоставляет государствам определенную гибкость при сохранении последовательных и устойчивых стандартов в рамках глобальной системы. Подход, основанный на результатах, является логическим результатом программы авиационной безопасности, которая начинается с Заявления о контексте риска. Это также наиболее эффективный способ обеспечения единого уровня авиационной безопасности между государствами, признающий существование местных различий и особенностей. Данный подход соответствует стандартам ИКАО во всех областях авиации.

5.2 Конференции высокого уровня по авиационной безопасности предлагается:

- a) рассмотреть постоянно меняющийся характер угрозы и внутренние факторы, определяющие разработку программы обеспечения авиационной безопасности государства;
- b) рекомендовать Секретариату ИКАО принять подход, основанный на результатах, в качестве основополагающего принципа разработки устойчивых мер обеспечения авиационной безопасности.

— КОНЕЦ —