



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

КОНФЕРЕНЦИЯ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (HLCAS)

Монреаль, 12–14 сентября 2012 года

Пункт 4 повестки дня. Эволюция процесса проверок в сфере авиационной безопасности: прозрачность

ЭВОЛЮЦИЯ УНИВЕРСАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ ПРОВЕРОК В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (УППАБ)

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

Совет ИКАО утвердил в принципе концепцию перехода к использованию механизма непрерывного мониторинга (МНМ) применительно к Универсальной программе проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ). В настоящем документе Конференции высокого уровня по авиационной безопасности представляется обзор предлагаемого подхода наряду с общими сроками его реализации.

Действия: Конференции высокого уровня по авиационной безопасности предлагается одобрить выводы и рекомендации, содержащиеся в п. 8.

1. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1.1 Первый цикл проверок в рамках УППАБ успешно завершился в конце 2007 года. Текущий второй цикл УППАБ был начат в январе 2008 года и согласно графику должен завершиться к концу 2013 года. В ходе второго цикла проверок УППАБ основное внимание, по мере возможности, уделяется потенциалу государств в сфере надзора за обеспечением авиационной безопасности с охватом Стандартов, содержащихся в Приложении 17 "Безопасность" и связанных с авиационной безопасностью соответствующих положений Приложения 9 "Упрощение формальностей".

1.2 Признавая необходимость определения будущего характера и направления развития УППАБ, Совет в ходе 187-й сессии поручил Генеральному секретарю провести исследование для оценки целесообразности использования применительно к УППАБ механизма непрерывного мониторинга (МНМ) после 2013 года (С-DEC 187/8). В 2011 году была создана Исследовательская группа Секретариата (SSG) для оказания помощи Секретариату в выработке вариантов эволюции и будущего направления развития УППАБ после завершения ее второго цикла.

1.3 После рассмотрения ряда вариантов эволюции УППАБ SSG пришла к выводу о том, что данная программа должна продвигаться в направлении использования МНМ конкретно

для целей авиационной безопасности и при этом включать в себя элементы управления факторами риска. Двадцать третье совещание Группы экспертов по авиационной безопасности выразило единодушную поддержку этой концепции. Совет в ходе своей 196-й сессии утвердил в принципе концепцию УППАБ-МНМ, объединяющую непрерывный мониторинг с подходом, основанным на оценке риска, применительно к проверкам в сфере авиационной безопасности и поручил Генеральному секретарю разработать соответствующую методологию и рамки и определить финансовые последствия как для ИКАО, так и для ее государств-членов.

2. ЦЕЛЬ УППАБ-МНМ

2.1 Главная цель УППАБ-МНМ будет заключаться в создании благоприятных условий для повышения уровня глобальной авиационной безопасности с помощью проверок и мониторинга государств-членов на постоянной основе для определения степени выполнения государствами критических элементов (КЭ) системы надзора за обеспечением авиационной безопасности и соблюдения, относящихся к сфере авиационной безопасности Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) ИКАО, соответствующих процедур, инструктивного материала и связанной с авиационной безопасностью практики. Кроме того, УППАБ МНМ станет неотъемлемой частью общих концептуальных рамок авиационной безопасности ИКАО, охватывающих политику, проверки и помощь. Проводимые в рамках УППАБ-МНМ мероприятия будут генерировать критически важную информацию, позволяющую оказывать государствам целевую помощь с учетом конкретных потребностей, а также получать ценные отзывы для разработки SARPS и инструктивного материала. Поэтому УППАБ-МНМ помимо предоставления государствам возможности разрабатывать коррективные мероприятия по устранению выявленных недостатков и совершенствованию существующих систем надзора в сфере авиационной безопасности, УППАБ-МНМ будет являться ключевым фактором в разработке политики и предоставлении эффективной помощи.

3. МЕТОДИКА УППАБ-МНМ

3.1 В рамках УППАБ-МНМ ИКАО будет осуществлять разнообразные мероприятия по проверке и мониторингу с учетом специфического положения в сфере авиационной безопасности отдельных Договаривающихся государств с целью сбора информации, выявления недостатков и подготовки рекомендаций. Основанный на управлении факторами риска подход позволит ИКАО выбирать наиболее подходящие мероприятия по осуществлению мониторинга для использования в каждом государстве, а также определять график и частоту проведения таких мероприятий. Методика УППАБ-МНМ будет гибкой, обеспечивая оптимизацию использования скудных ресурсов и возможность реагирования на изменяющиеся потребности в сфере авиационной безопасности. Она также будет учитывать любые надзорные мероприятия, проводимые региональными регламентирующими органами, и предоставленную ими информацию.

3.2 В целях определения соответствующего мероприятия по линии УППАБ-МНМ для каждого государства, эволюция будет строиться на основе информации, собранной в ходе первого и второго цикла проверок УППАБ, наряду с результатами каких-либо контрольных проверок. Эти результаты будут сопоставляться с итогами наиболее актуальной, проведенной в последнее время проверкой. В ежегодном плане мероприятий будет указан тип мероприятия по проверке/мониторингу, определенному для каждого государства. Предлагаемые мероприятия будут включать проведение проверок, основанных на документации, проверок, нацеленных на аспекты надзора, проверок, нацеленных на аспекты соответствия положениям, проведение обзоров по оценке потребностей и других мероприятий по контролю, перечисленных в п. 4 ниже. По мере

осуществления мероприятий в рамках УППАБ-МНМ новые результаты могут привести к тому, что в будущем в государствах будут осуществляться другие виды мероприятий.

3.3 В то время как такая эволюция позволит ИКАО определить наиболее подходящий тип мероприятий для каждого государства, будет также выполняться вторичный анализ с целью определения графика и частоты проведения таких мероприятий. При разработке ежегодных планов мероприятий ИКАО будет определять, какие государства следует проверять или посещать на основе анализа риска с использованием набора показателей. Эти показатели могут включать, но не ограничиваться: временем, прошедшем со времени последнего мероприятия по проверке; временем, прошедшем со времени проведения последнего проверочного мероприятия на месте; наличием или возможным наличием значительных недостатков в сфере обеспечения авиационной безопасности (SSEC), определенных на основе информации, собранной в ходе предыдущего мероприятия по проверке; географической сбалансированностью; недавней проверкой/инспекцией, проведенной региональными органами; любым значительным изменением или реструктуризацией в государстве; любым недавним фактом совершения акта незаконного вмешательства или значительным нарушением безопасности; информацией, полученной от Секции поддержки внедрения и развития – авиационная безопасность (ISD-SEC) или в связи с мероприятиями по оказанию помощи и мониторингу; а также в зависимости от количества и качества данных, представленных каждым государством в ответ на запрос ИКАО о представлении обязательной информации (ЗОИ). Помимо оказания помощи в составлении графика мероприятий, этот анализ позволит ИКАО определить, когда государство, в котором обычно должна проходить проверка, основанная на документации, должно пройти полную или частичную проверку на местах. Точный механизм анализа этой информации будет определен во время переходного этапа.

4. МЕРОПРИЯТИЯ ПО ЛИНИИ УППАБ-МНМ

4.1 Основанные на документации проверки, будут применяться в отношении государств с наиболее развитыми системами авиационной безопасности. Они будут предусматривать повышенные требования к представлению документов, и в ходе их проведения будут главным образом оцениваться возможности государств по обеспечению эффективного надзора за своей системой авиационной безопасности, а также достаточно точное определение уровня соблюдения государством соответствующих SARPS. Проверяющие специалисты УППАБ будут выявлять любые, вызывающие беспокойство конкретные области, и заниматься решением этих проблем либо дистанционно через ЗОИ, либо путем посещения соответствующего государства. Важно отметить, что в государствах, выбранных для проведения основанных на документации проверок, могут, тем не менее, проводиться проверки на местах, когда это необходимо.

4.2 Государства, выбранные для проведения основанных на документации проверок, будут проверяться периодически, но главным образом посредством обмена информацией, а не путем проверок на местах. Государства, в которых запланировано проведение основанных на документации проверок, будут получать от ИКАО комплект документации, содержащий предпроверочный вопросник (PAQ), и контрольный перечень соблюдения соответствующих SARPS ИКАО. PAQ будет отличаться от использовавшегося во время проверок второго цикла, поскольку он будет изменен и будет содержать требование к государству относительно представления информации, такой как график и результаты мероприятий по контролю качества. PAQ будет также включать ограниченное количество вопросов протокола проверки (PQ), касающийся любых областей проверки, в отношении которых рекомендации, сделанные в ходе второго цикла проверок, остались невыполненными. Вся документация будет рассматриваться ИКАО, а выводы и рекомендации будут, при необходимости, передаваться государству. После

первичного заполнения этих новых форм, дальнейшие, основанные на документации проверки, будут заключаться в обновлении существующей информации и/или уведомлении ИКАО о любых значительных изменениях в структуре авиационной безопасности государства.

4.3 Проверки, нацеленные на аспекты надзора, будут применяться в отношении тех государств, где уже действуют системы надзора и контроля качества, но где эти системы еще не достаточно развиты, чтобы эффективно и стабильно решать проблемы рисков для авиационной безопасности, согласно соответствующему требованию Приложения. Такие проверки могут быть полномасштабными, охватывающими все области проверок, или частичными, включающими одну или несколько областей проверок, в зависимости от информации, предоставленной ИКАО, и результатов предыдущих проверок. RAQ и контрольные перечни соблюдения будут по-прежнему использоваться и помогать ИКАО определять масштабы и продолжительность проверок на местах.

4.4 Проверки, нацеленные на аспекты соответствия положениям, будут в основном проводиться в государствах, где программы и мероприятия по контролю качества очень ограничены или отсутствуют. При проведении таких проверок будет использоваться пакет протокольных вопросов, касающихся соблюдения положений SARPS ИКАО, и содержаться большее количество замечаний об осуществлении мер безопасности с целью оценки такого соблюдения. Государства, выбранные для проведения проверок, нацеленных на аспекты соответствия положениям, будут по-прежнему получать RAQ и пакет протокольных вопросов, касающихся соблюдения, с тем чтобы помочь ИКАО определить соответствующие масштабы и продолжительность проведения проверок на местах.

4.5 Опыт проведения двух циклов проверок в рамках УППАБ показал, что ряд государств не в состоянии получить выгоды от проверок, поэтому проверки второго цикла в этих государствах проводиться не будут, с учетом анализа проверок первого цикла и результатов контрольных проверок, и/или рассмотрения планов действий по устранению недостатков (CAP) и информации, содержащейся в RAQ. Вместо этого эти государства будут рекомендованы для оказания им помощи. В рамках УППАБ-МНМ потребности каждого государства будут учитываться таким образом посредством осуществления мероприятий по мониторингу и оказанию помощи. Секция ISD-SEC будет определять соответствующий вид мероприятий по оказанию помощи и мониторингу для осуществления в таких государствах. Они будут включать предварительный обзор оценки потребности в сфере авиационной безопасности и последующие мероприятия по оказанию помощи. Секция проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности и ISD-SEC будут поддерживать тесные контакты в целях отслеживания развития систем авиационной безопасности в государствах, которым требуется помощь в целях создания основ эффективной системы. Там, где это необходимо, в этих государствах в дальнейшем будут осуществляться проверочные мероприятия по линии УППАБ-МНМ, указанные выше.

4.6 В дополнение к уже перечисленным мероприятиям по проверкам/мониторингу, ИКАО при наличии ресурсов и времени также будет проводить проверки возмещения расходов. Результаты проверок возмещения расходов будут обрабатываться аналогично результатам, получаемым при проведении плановых проверок УППАБ.

4.7 Важно подчеркнуть, что принцип универсальности в рамках УППАБ-МНМ будет сохранен, поскольку мониторинг будет продолжать охватывать все государства. Отличия будут касаться только видов и частоты мероприятий в различных государствах. При необходимости, в отношении любого государства, на которое распространяется мероприятие УППАБ-МНМ, может быть также задействован механизм SSeC.

5. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ И ОБМЕН ЕЮ

5.1 В рамках УППАБ-МНМ отчеты будут представляться проверяемым государствам в новом формате, включающем информацию по надзору и соблюдению требований. Выводы, относящиеся к конкретным протокольным вопросам, SARPS и КЭ, будут подлежать оценке на предмет рисков для определения их негативных последствий для систем авиационной безопасности и надзора данного государства. Такой анализ в соответствующих случаях поможет государству и ИКАО устанавливать приоритеты применительно к корректирующим действиям и потребностям в помощи в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном плане.

5.2 По мере осуществления мероприятий в рамках УППАБ-МНМ на защищенном веб-сайте УППАБ будет обновляться информация о результатах. Эта информация будет доступна всем государствам – членам ИКАО и будет включать всю информацию, которой обмениваются в настоящее время: диаграммы, иллюстрирующие недостаточно эффективную реализацию КЭ, и все значительные недостатки в сфере обеспечения авиационной безопасности (SSeC). Любая дополнительная информация, например, информация, касающаяся соблюдения требований, и информация по областям проверок, может также предоставляться по указанию руководящих органов ИКАО. После принятия Конференцией рекомендации по вопросу предания гласности результатов проверок (см. документ HLCAS-WP/3). Выбранные для оказания помощи государство будут указаны на защищенном веб-сайте УППАБ.

6. ПРЕИМУЩЕСТВА УППАБ-МНМ

6.1 Переход на УППАБ-МНМ обеспечит многие преимущества по сравнению с нынешним методом проведения проверок. Основным из них является отказ от циклических проверок, которые дают лишь "моментальный снимок" системы авиационной безопасности и переход к механизму более постоянного характера. Гибкие концептуальные рамки, основанные на управлении факторами риска, приведут к созданию системы, в которой применительно к проверкам не используется принцип "уравниловки". При таком подходе формат и масштаб мероприятий можно будет в большей степени адаптировать к потребностям, и основное внимание будет уделяться оказанию помощи наиболее нуждающимся государствам. УППАБ-МНМ будет генерировать актуальные и полезные данные по конкретным государствам и регионам для программ помощи, обеспечивая ИКАО полезную обратную связь для разработки новых и уточнения существующих SARPS и инструктивного материала. Более того, принцип универсальности сохранится, т. к. ко всем государствам будет применяться один и тот же общий подход, включающий мероприятия по проверке и мониторингу. Долгосрочная цель УППАБ-МНМ будет состоять в достаточном развитии систем авиационной безопасности и надзора во всех государствах для того, чтобы к ним можно было применять метод мониторинга, основанный на документации, с осуществлением по мере необходимости мероприятий по валидации.

7. ПЕРЕХОД К УППАБ-МНМ

7.1 Подробный план перехода с описанием планируемой последовательности событий, ведущих к внедрению УППАБ-МНМ, будет представлен Совету в ходе его 197-й сессии. Однако разработка методологии, включая соответствующие средства выполнения анализа, программное обеспечение, инструктивный материал, пересмотренные протоколы, правовые документы и другие элементы, уже ведется. Предполагается, что большинство этих элементов будут подготовлены к концу 2013 года, а 2014 год будет использован для апробации различных мероприятий по линии УППАБ-МНМ и внесения изменений в методологию на основе извлеченных уроков и полученных

отзывов от государств-членов и групп по проверке УППАБ ИКАО. Переходный период будет также использован для проведения региональных семинаров с целью информирования государств о новой методологии, а также курсов по переаттестации проверяющих. Начало полномасштабного внедрения УППАБ-МНМ ожидается с января 2015 года.

8. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

8.1 Конференции высокого уровня по авиационной безопасности предлагается сделать вывод о том, что УППАБ-МНМ, сочетающий подход к проведению проверок, основанный на оценке риска, и непрерывный мониторинг является практически осуществляемой методологией обеспечения будущего УППАБ.

8.2 HLCAS предлагается одобрить решение Совета о том, что УППАБ-МНМ, сочетающий элементы подхода, основанного на оценке риска, и непрерывный мониторинг, следует продолжать разрабатывать и начать применять его ко всем государствам-членам в сроки, указанные в плане перехода, в целях эффективного и действенного обеспечения укрепления безопасности международной гражданской авиации.

— КОНЕЦ —