



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

КОНФЕРЕНЦИЯ ГЕНЕРАЛЬНЫХ ДИРЕКТОРОВ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ ПО ГЛОБАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

Монреаль, 20–22 марта 2006 года

Тема 2. Повышение уровня безопасности полетов
Вопрос 2.5

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

Большинство государств осуществляет эффективный контроль за обеспечением безопасности полетов, однако некоторые государства не в состоянии это делать. В документе отмечается необходимость полного сотрудничества с УППКБП. Предлагается дополнительный механизм для быстрого решения существенных проблем в области безопасности полетов, выявленных в рамках УППКБП. Несмотря на помощь, предоставляемую в рамках программы по единой стратегии или иным способом, сохраняется значительный риск несоблюдения положений, связанных с обеспечением безопасности полетов. Для обеспечения государствам и авиакомпаниям справедливой возможности выполнять международные воздушные перевозки требуется сотрудничество на глобальном уровне. Предлагается оказывать непосредственную помощь государствам, не располагающим адекватными возможностями в плане организации контроля за обеспечением безопасности полетов, и эксплуатантам этих государств на основе использования банка данных международных инспекторов в области безопасности полетов и других экспертов по вопросам контроля за обеспечением безопасности полетов, предоставляемых государствами или другими заинтересованными сторонами. Предполагается, что в этом вопросе ИКАО будет играть активную роль, которая подлежит утверждению следующей сессией Ассамблеи.

Действия Конференции изложены в п. 6.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Способность государств создавать и обеспечивать функционирование системы эффективного контроля за безопасностью полетов в авиационной отрасли является одним из основных элементов обеспечения безопасности полетов в международной гражданской авиации. ИКАО способствует обеспечению безопасности полетов авиации и осуществлению эффективного контроля за обеспечением безопасности полетов посредством разработки своих Стандартов, Рекомендуемой практики и связанных с ними материалов, которые создают основу для осуществления регулирования государствами. Более того, посредством Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) и единой стратегии устранения недостатков, связанных с обеспечением безопасности полетов, ИКАО содействует осуществлению контроля за обеспечением безопасности полетов на глобальном уровне. Однако не все государства способны выполнять свои обязательства по контролю за обеспечением безопасности полетов в ближайшей перспективе, и дополнительные меры по обеспечению безопасного производства полетов необходимы в тех случаях, когда соответствующие государства не осуществляют адекватного контроля за обеспечением безопасности полетов.

2. КОНТРОЛЬ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

2.1 УППКБП ясно продемонстрировала свое позитивное воздействие на уровень нормативного контроля за обеспечением безопасности полетов со стороны государств. Такой контроль не должен отставать от развития авиационной отрасли. С расширением УППКБП и ее распространением на все связанные с безопасностью полетов положения во всех связанных с обеспечением безопасности полетов Приложениях оптимальное функционирование этой Программы зависит от полного участия государств, включая их согласие на проведение проверок на местах в соответствии с графиком ИКАО.

2.2 Сложность гражданской авиации, включая разделение ответственности за осуществление контроля за обеспечением безопасности полетов между государством регистрации и государством эксплуатанта, делает контроль за обеспечением безопасности полетов трудной задачей для государств. Существуют различные причины неспособности государств выполнять свои обязательства в области организации контроля за обеспечением безопасности полетов, в том числе отсутствие ресурсов. В некоторых случаях недобросовестные эксплуатанты, эксплуатанты, имеющие преступные намерения, и другие стороны оказывают свое влияние и используют сложившуюся в государствах обстановку в своих интересах, препятствуя тем самым принятию надлежащих мер соответствующими полномочными органами. Таким образом, в некоторых государствах может существовать опасная ситуация.

2.3 В течение стандартного срока, установленного для подготовки отчета о проверке в рамках УППКБП, от государства не требуется принятия безотлагательных мер по устранению выявленных в ходе проверки по линии УППКБП существенных недостатков в части соблюдения стандартов, и ИКАО не имеет возможности содействовать своевременному решению выявленных проблем. На случай наличия существенных проблем в области безопасности полетов должен быть создан механизм, позволяющий Секретариату приступить к проведению анализа риска для безопасности полетов с целью подтверждения, если, например, участвующий в международных перевозках обладатель свидетельства не выполняет минимальные SARPS ИКАО. Если после проведения надлежащих консультаций с государством риск для безопасности полетов подтвердится, то данному государству будет направлен запрос о представлении в короткие сроки,

не превышающие нескольких недель, срочного плана корректирующих действий. В зависимости от ответа государства следующая мера, подлежащая принятию, может быть связана с предложением о предоставлении этому государству помощи по линии программы по единой стратегии; если в течение установленного периода времени план корректирующих действий не будет представлен или ответ не будет получен, то Секретариат представит Совету доклад в соответствии с процедурой обеспечения транспарентности и гласности (дополнение С к письму государствам AN 11/41-05/87 от 12 августа 2005 года).

2.4 Результаты проверок в рамках УППКБП в настоящее время используются ИКАО в ее программе по единой стратегии для определения тех государств, которые не способны выполнять свои обязательства по контролю за обеспечением безопасности полетов и которым срочно требуется помощь для создания и обеспечения функционирования эффективной системы контроля за безопасностью полетов. Предоставление такой помощи может координироваться ИКАО и обеспечиваться по линии Программы технического сотрудничества или через другие стороны при необходимом содействии региональных бюро. Во всех случаях единая стратегия направлена на предоставление государствам конкретной помощи, необходимой для реализации жизнеспособных решений в области организации контроля за обеспечением безопасности полетов на основе сотрудничества, помощи и партнерства. Однако необходимо признать, что рассчитывать на быстрое и повсеместное создание потенциала для эффективного осуществления контроля за обеспечением безопасности полетов не приходится; создание такого потенциала потребует согласованных усилий многих заинтересованных сторон на протяжении длительного периода времени.

3. РЕАЛЬНОСТЬ

3.1 Ратифицировав Конвенцию о международной гражданской авиации (Чикаго, 1944) Договаривающиеся государства согласились не использовать гражданскую авиацию в каких-либо целях, несовместимых с целями этой Конвенции (статья 4), и договорились, что никакое военное снаряжение или военные материалы не могут перевозиться на территорию или над территорией государства на воздушных судах, занятых в международной навигации, кроме как с разрешения такого государства (статья 35). Тем не менее в условиях существования гражданских волнений, организованной преступности и коррупции, соответствующие полномочные органы не всегда могут препятствовать таким полетам гражданской авиации, при выполнении которых вряд ли соблюдаются соответствующие положения по обеспечению безопасности полетов. Это подтверждается в различных докладах, подготовленных по просьбе Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Существуют также и другие причины, в силу которых некоторые государства не могут пока выполнять свои обязательства по контролю за обеспечением безопасности полетов, несмотря на помощь, предоставляемую ИКАО и другими сторонами.

3.2 Неспособность обеспечить безопасность полетов воздушных судов является, к сожалению, реальностью, которую необходимо признать и с которой необходимо бороться. Поэтому при выдаче разрешения на вход в свое воздушное пространство государства должны проявлять бдительность, убеждаясь в том, что безопасность полетов не будет поставлена под угрозу, и, возможно, у них не будет другого выбора, кроме как отказать эксплуатантам из некоторых других стран в доступе, если иностранные эксплуатанты не соблюдают применимые правила полетов. Аналогичным образом, в соответствии с утвержденной Советом процедурой ИКАО, возможно, должна будет проинформировать все Договаривающиеся государства о наличии в соответствующем государстве существенных недостатков в деле соблюдения SARPS, связанных с безопасностью полетов, включая непринятие мер в соответствии с обязательствами по организации контроля за обеспечением безопасности полетов (см. письмо государствам AN 11/41-05/87). В обоих случаях

речь идет о применении жестких мер, когда международное авиационное сообщество не может обеспечить безопасность полетов иным способом.

4. ГЛОБАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

4.1 В преамбуле к Конвенции и статьях 44 f) и g) установлено, что каждое Договаривающееся государство должно иметь справедливые возможности использовать авиапредприятие, занятое в международном воздушном сообщении, и что следует избегать дискриминации. Эксплуатанты, которые практически выполняют требования по обеспечению безопасности полетов в соответствии с применимыми правилами, не должны становиться жертвами таких жестких мер, как непризнание. Отсутствие контроля за обеспечением безопасности полетов тесно связано с риском принятия таких мер. Поэтому, если в государстве отсутствует контроль за обеспечением безопасности полетов и в краткосрочной перспективе невозможны меры по исправлению ситуации, следует использовать другие возможности, позволяющие соответствующим эксплуатантам непрерывно выполнять безопасные полеты.

4.2 Единая стратегия устранения недостатков, связанных с обеспечением безопасности полетов, требует постоянных усилий со стороны всех заинтересованных сторон в целях реализации эффективных и жизнеспособных решений в области организации контроля за обеспечением безопасности полетов и обеспечения полного соблюдения всех положений, связанных с безопасностью полетов. При этом ИКАО должна играть активную роль в выявлении государств, которым требуется принятие срочных мер, направленных на усовершенствование контроля за обеспечением безопасности полетов, и вступать в диалог с заинтересованным государством (заинтересованными государствами) по вопросам реализации срочных промежуточных решений для их эксплуатантов.

4.3 Одна из возможностей заключается в том, что соответствующее государство эксплуатанта или государство регистрации передает на временной основе некоторые функции и обязанности в области контроля за обеспечением безопасности полетов другому государству в рамках взаимной договоренности, достигнутой на двусторонней основе. Тогда как определенные функции и обязанности могут быть переданы, следует отметить, что ответственность за организацию контроля за обеспечением безопасности полетов передана быть не может и всегда остается за государством эксплуатанта или государством регистрации. Во всех случаях ИКАО должна уведомляться о таких договоренностях и опубликовывать информацию об этом в соответствии со статьей 83 Конвенции и принципами обеспечения транспарентности и обмена информацией о безопасности полетов.

4.4 Другая возможность предусматривает создание банка данных международных инспекторов, предоставляемых государствами на добровольной основе, из числа которых ИКАО может сформировать команду экспертов для выполнения функций по контролю за обеспечением безопасности полетов от имени нуждающихся в этом государств и создать в них жизнеспособную организацию по контролю за обеспечением безопасности полетов, действующую на пограничной или (суб)региональной основе. Такая команда экспертов будет выполнять любые задания по оказанию помощи государству-реципиенту только с явно выраженного согласия соответствующего государства, а ее члены будут иметь статус экспертов по оперативной помощи (OPAS) и будут рассматриваться в качестве временных сотрудников администрации гражданской авиации соответствующего государства. Выполнение фактических обязанностей по контролю за обеспечением безопасности полетов и создание потенциала в этой области будет особенно выгодным для развивающихся государств.

4.5 Несмотря на то, что возможности государства в области организации контроля за обеспечением безопасности полетов могут считаться неадекватными, что может привести к непризнанию эксплуатантов этого государства другими государствами, эксплуатант воздушного судна, в отношении которого нет достаточного контроля за обеспечением безопасности полетов, тем не менее может на практике соблюдать требования по обеспечению безопасности полетов. Если дело обстоит именно так, то такому эксплуатанту следует разрешить продолжать выполнение международных полетов, пока принимаются меры по устранению неадекватности системы государственного контроля за обеспечением безопасности полетов. Это будет делаться при условии подтверждения признанным органом по проверке/оценке того, что эксплуатант отвечает установленным критериям, что позволяет ему безопасно выполнять полеты. В отсутствие соответствующего компетентного органа в государственной администрации и другого государства, готового провести такую проверку/оценку состояния безопасности полетов, такая проверка/оценка состояния безопасности полетов может также быть проведена командой международных экспертов в области безопасности полетов (эксперты OPAS), действующей под эгидой ИКАО, если такой мандат будет одобрен Ассамблеей.

4.6 Сотрудничество на глобальном уровне между государствами и другими заинтересованными сторонами является необходимым условием для выполнения намечаемой новой роли ИКАО, предусматривающей создание команд экспертов для выполнения функций по наращиванию потенциала, проведению проверок и оценок в области контроля за обеспечением безопасности полетов от имени определенного государства. В рамках бюджетных средств предусмотренных на деятельность в области осуществления контроля за обеспечением безопасности полетов в бюджете по программам на следующий трехлетний период (2008–2009–2010), должен быть установлен четкий баланс между средствами, выделяемыми на УППКБП и корректирующие действия, включая программу по единой стратегии, и прямую помощь государствам в области контроля за обеспечением безопасности полетов, описанную в предыдущих пунктах. Однако большая часть финансовых средств, предназначенных для предпринятия действий по устранению недостатков, должна поступать из внешних источников, таких как Всемирный банк, и от крупных заинтересованных сторон из авиационного сектора. Такое внешнее финансирование может быть оговорено в соглашении между донорами и ИКАО относительно конкретно определенного проекта, в котором четко указаны бенефициары, цели, ожидаемые результаты и механизмы обеспечения качества.

5. ВЫВОДЫ

5.1 Для оптимального функционирования УППКБП необходимо полное сотрудничество со стороны государств. Для этого крайне важно иметь согласие на проведение проверок на местах в соответствии с графиком ИКАО.

5.2 Следует разработать дополнительный механизм для быстрого решения существенных проблем в области безопасности полетов, выявленных в рамках УППКБП, требующий от государств своевременного рассмотрения этих проблем по согласованию с Секретариатом, и внести соответствующие изменения в типовой меморандум о взаимопонимании (МОВ).

5.3 Единая стратегия устранения недостатков, связанных с обеспечением безопасности полетов, требует постоянных усилий всех заинтересованных сторон для реализации эффективных и жизнеспособных решений в области организации контроля за безопасностью полетов и обеспечения полного соблюдения положений, связанных с безопасностью полетов.

5.4 Требуется принять временные меры для обеспечения того, чтобы каждое Договаривающееся государство имело справедливую возможность использовать авиапредприятия в международном воздушном сообщении. Предполагается, что ИКАО будет играть активную роль в выявлении государств, которым требуется принять срочные меры по усовершенствованию контроля за обеспечением безопасности полетов, в проведении консультаций с заинтересованным государством (заинтересованными государствами) по вопросу о реализации срочных промежуточных решений для их эксплуатантов и в координации работы по созданию банка данных международных инспекторов в области безопасности полетов и других инспекторов по контролю за обеспечением безопасности полетов с этой целью. Эта роль требует одобрения со стороны Ассамблеи и щедрого сотрудничества со стороны государств и других заинтересованных сторон, способных на это. Соответственно должен быть разработан порядок действий ИКАО по организации прямой помощи государствам и эксплуатантам воздушных судов.

6. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

6.1 Конференции предлагается:

- a) призвать государства обеспечить полное сотрудничество с УППКБП, в том числе согласиться с проведением проверок на местах в соответствии с графиком ИКАО;
- b) рекомендовать, чтобы ИКАО разработала дополнительный механизм для быстрого решения существенных проблем в области безопасности полетов, выявленных в рамках УППКБП, и внесла соответствующие изменения в типовой меморандум о взаимопонимании (МОВ);
- c) рекомендовать, чтобы ИКАО разработала для утверждения на очередной сессии Ассамблеи порядок действий ИКАО по организации прямой помощи государствам, не имеющим адекватных возможностей в области контроля за обеспечением безопасности полетов, и эксплуатантам этих государств на основе использования банка данных международных инспекторов по вопросам безопасности полетов и других инспекторов в области контроля за обеспечением безопасности полетов, предоставляемых государствами и другими заинтересованными сторонами;
- d) рекомендовать, чтобы в рамках бюджета по программам на трехлетний период 2008–2009–2010 гг. ИКАО предусмотрела денежные средства на программу по единой стратегии и прямую помощь в области организации контроля за обеспечением безопасности полетов.

— КОНЕЦ —