



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

Тема 3. Расширение существующих рамок

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ДАЛЬНЕЙШЕМ ПОВЫШЕНИИ
УРОВНЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ ВО ВСЕМ МИРЕ**

(Представлено Австрией, от имени Европейского сообщества и его государств-членов²,
других государств – членов Европейской конференции гражданской авиации³ и
ЕВРОКОНТРОЛем)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе излагаются меры, которые следует принять на уровне ИКАО в отношении некоторых вопросов, рассматриваемых Конференцией, касающихся, в частности, (I) транспарентности информации о безопасности полетов и обмена такой информацией; (II) осуществления единой стратегии ИКАО; (III) совершенствования контроля за обеспечением безопасности полетов и (IV) возможных структурных изменений рамок безопасности полетов.

Действия Конференции указаны в п. 6.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Европейское сообщество и его государства-члены, другие государства – члены Европейской конференции гражданской авиации (ЕКГА) и ЕВРОКОНТРОЛЬ с сожалением

¹ Тексты на французском и испанском языках представлены Европейским сообществом.

² Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция и Эстония.

Все эти 25 государств являются также членами Европейской конференции гражданской авиации (ЕКГА).

³ Азербайджан, Албания, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина, Бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Исландия, Молдова, Монако, Норвегия, Румыния, Сербия и Черногория, Турция, Украина, Хорватия и Швейцария.

отмечают факт постоянной гибели людей в авиационных катастрофах несмотря на технические усовершенствования и улучшение системы управления безопасностью полетов и существующий комплекс Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) ИКАО, составляющих прочную основу для достижения высокого уровня безопасности полетов. В настоящем документе предлагаются меры, которые следует принять на уровне ИКАО в отношении некоторых вопросов, рассматриваемых Конференцией, в целях повышения безопасности полетов во всем мире и укрепления рамок безопасности с участием всех заинтересованных сторон, способных сыграть определенную роль и внести существенный вклад. На европейском уровне приняты различные меры и будущие инициативы пойдут в аналогичном направлении. Они кратко описываются в отдельном информационном документе, представленном на Конференции ГДГА.

2. ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ О БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ И ОБМЕН ТАКОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ (П. 2.1)

2.1 Транспарентность и обмен информацией имеют важнейшее значение для создания необходимой уверенности среди действующих лиц международной гражданской авиации и являются предварительным условием прочной системы взаимного признания. В этом контексте ИКАО следует предпринять новые инициативы по улучшению обмена информацией о безопасности полетов между Договаривающимися государствами в целях содействия осуществлению контроля за обеспечением безопасности полетов, а также удовлетворения общего требования со стороны пассажиров о предоставлении информации. Речь идет о доверии к авиации.

Обмен информацией о проведении проверок в рамках УППКБП и информирование общества

2.2 ИКАО следует систематически предоставлять всем Договаривающимся государствам все отчеты, составленные в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП), в том числе подготовленные в ходе предыдущих циклов. Кроме того, в целях дальнейшего повышения транспарентности отчеты должны быть как можно более подробными и они должны содержать все имеющие отношение к безопасности полетов данные, которые могли бы помогать Договаривающимся государствам принимать обоснованные решения относительно способности других государств осуществлять контроль за обеспечением безопасности полетов.

2.3 Объективная и надежная информация об общем уровне безопасности полетов в Договаривающихся государствах, подготовленная на основе отчетов УППКБП, также должна доходчиво доводиться до всеобщего сведения с целью сохранения доверия пассажиров. Поэтому ИКАО должна принять и осуществить надлежащую стратегию коммуникации.

2.4 ИКАО настоятельно рекомендуется:

- a) систематически предоставлять всем Договаривающимся государствам полные отчеты, составленные в рамках УППКБП, включая отчеты, подготовленные в ходе предыдущих циклов, используя факультативные функции согласно статье 55 е) Конвенции;
- b) принять надлежащую стратегию коммуникации для предоставления населению соответствующей и всесторонней информации на основе отчетов.

Обеспечение соблюдения статьи 21 Чикагской конвенции

2.5 Чикагская конвенция в статье 21 *"Уведомление о регистрации"* предоставляет возможность повысить транспарентность, предусматривая обмен информацией относительно регистрации и принадлежности любых воздушных судов, занятых в международной авионавигации. В условиях глобализации, либерализации и приватизации Договаривающиеся государства нуждаются в лучшей системе определения принадлежности и контроля в отношении воздушных судов, зарегистрированных в других Договаривающихся государствах.

2.6 ИКАО призывается:

- a) методично выполнять положения статьи 21 Чикагской конвенции в целях содействия обмену между всеми Договаривающимися государствами информацией относительно регистрации и принадлежности воздушных судов, а также любыми располагаемыми данными, касающимися принадлежности и контроля в отношении воздушных судов, зарегистрированных в Договаривающихся государствах;
- b) обеспечить совместное использование такой информации Договаривающимися государствами, приняв соответствующие практические меры, в частности создав центральную базу данных, с тем чтобы сделать такую информацию доступной для Договаривающихся государств.

Представление информации о безопасности полетов.

Потребность в "культуре беспристрастности"

2.7 Непредставление полных и откровенных донесений по-прежнему значительно препятствует дальнейшему повышению безопасности во многих отношениях. Основными сдерживающимися факторами являются боязнь судебного преследования и отсутствие надлежащей конфиденциальности. Эффективность отчетности полностью зависит от среды, способствующей передаче информации, то есть от "культуры беспристрастности", которая определяется как *"культура, в которой операторы первого эшелона не наказываются за действия или решения, соответствующие их опыту или подготовке, но в которой нарушения и умышленные деструктивные действия операторов первого эшелона или других лиц не допускаются"*. С учетом трудностей, с которыми сталкивается авиационное сообщество в достижении прогресса в этой области на национальном уровне, следует рассмотреть вопрос о включении положений о системе представления информации в духе "культуры беспристрастности" в новое нижепредлагаемое приложение к Чикагской конвенции, касающееся процессов обеспечения безопасности полетов (см. раздел 5 настоящего документа).

2.8 ИКАО настоятельно предлагается:

- a) разработать дополнительные меры по внедрению культуры беспристрастности в отношении представления информации, касающиеся, по крайней мере возможных дисциплинарных взысканий и конфиденциальности;
- b) способствовать своевременному распределению и использованию информации о происшествиях и инцидентах, в том числе рекомендаций, публикуемых следственными органами, с целью снижения степени риска для безопасности полетов.

3. ЕДИНАЯ СТРАТЕГИЯ УСТРАНЕНИЯ СВЯЗАННЫХ С БЕЗОПАСНОСТЬЮ ПОЛЕТОВ НЕДОСТАТКОВ (ВОПРОСЫ 2.3 И 3.1)

3.1 В соответствии с резолюцией A35-7 Ассамблеи ИКАО Организация должна содействовать расширению сотрудничества между Договаривающимися государствами и развитию региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов. В идеале к 2010 году должны появиться необходимые региональные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов, объединяющие достаточные ресурсы для грамотного и эффективного выполнения своих функций. Необходимые положения должны быть сформулированы в новом предлагаемом приложении к Чикагской конвенции, касающиеся процессов обеспечения безопасности полетов (см. раздел 5 настоящего документа).

3.2 Инструменты ИКАО по оказанию технической помощи, в частности Международный механизм финансирования в целях безопасности полетов (ММФБП), ее Управление технического сотрудничества (УТС) и ее региональные бюро должны быть больше ориентированы на содействие развитию регионального и субрегионального сотрудничества. В целях повышения их эффективности и действенности структуры технического сотрудничества и методы работы ИКАО, включая ММФБП, следует пересмотреть и сделать более прогрессивными. Больше внимания следует уделять вкладу со стороны отрасли и координации действий с ней и должны быть увеличены усилия других организаций, действующих в этой области. В частности, ИКАО следует поддерживать развитие достаточных экспертных знаний в сфере безопасности полетов путем содействия применению коллективных средств максимального повышения эффективности подготовки кадров: наличие положения об этом имеет первостепенное значение.

3.3 Уроки, полученные из европейского опыта, заставляют нас признать, что с целью обеспечения безопасности полетов международной гражданской авиации во всем мире ИКАО было бы весьма полезно полностью признать существующие региональные организации, отвечающие за контроль в области безопасности полетов, и соответственно адаптировать свои методы работы с учетом появления этого нового типа регулирующих организаций.

3.4 ИКАО предлагается:

- a) содействовать дальнейшему развитию региональных и субрегиональных организаций в целях расширения возможностей по контролю за обеспечением безопасности полетов;
- b) призывать Договаривающиеся государства шире сотрудничать на двусторонней основе и на региональном уровне и заключать соответствующие договоренности для выполнения своих обязательств по Чикагской конвенции, в частности, когда они не считают возможным или целесообразным выделять необходимые людские, технические и финансовые ресурсы на осуществление адекватного контроля за обеспечением безопасности полетов;
- c) повышать эффективность своих средств оказания технической помощи, включая ММФБП, и усиливать координацию с привлечением своих региональных бюро с целью оказания более эффективной технической поддержки;

- d) адаптировать свои методы работы для обеспечения полного участия региональных организаций, ответственных за контроль за обеспечением безопасности полетов, в своей технической работе.

4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ (ВОПРОС 2.5)

4.1 Проводимые ИКАО обязательные проверки организации контроля за обеспечением безопасности полетов являются неоспоримым достижением воздушного транспорта. Однако ИКАО может еще больше повысить влияние этих мероприятий путем пересмотра некоторых элементов методики УППКБП и путем представления информации о нарушениях Чикагской конвенции.

Совершенствование методов работы УППКБП

4.2 Согласно новому всеобъемлющему системному подходу УППКБП проверочные мероприятия должны приоритизироваться, нацеливаться и уточняться в соответствии со значением SARPS для безопасности полетов и связанными с ней факторами риска. Для повышения влияния УППКБП и оптимального использования имеющихся ресурсов ИКАО следует пересмотреть свои методы работы и, в частности, разработанные средства определения уровня выполнения критических элементов системы контроля за обеспечением безопасности полетов (а именно контрольные перечни соблюдения).

4.3 ИКАО следует активизировать свою деятельность по проведению расследований в рамках Программы УППКБП. Периодичность проверок должна быть как можно более частой. Это особенно важно для эффективного использования Договаривающимися государствами информации о проверках с целью лучшего соблюдения положений и для обеспечения Организацией эффективного и регулярного контроля за таким соблюдением.

4.4 Выводы УППКБП должны анализироваться и классифицироваться по отношению к критическим элементам системы контроля за обеспечением безопасности полетов с целью оценки собственных возможностей Договаривающихся государств по осуществлению контроля. В частности, степень соблюдения положений всех SARPS ИКАО и неблагоприятное влияние каждого внесенного обстоятельства на способность Договаривающегося государства осуществлять контроль за обеспечением безопасности полетов должны оцениваться Генеральным секретарем ИКАО.

4.5 Значительное число Договаривающихся государств являются объектами различных программ проверок.

4.6 Эти программы не полностью скоординированы и их сферы применения частично совпадают. В этом контексте ИКАО следует содействовать расширению сотрудничества с международными и региональными организациями, осуществляющими проверки организации контроля за обеспечением безопасности полетов, в целях улучшения координации действий между УППКБП и другими программами проверок в области безопасности полетов. Таким образом, можно будет наконец добиться наиболее эффективного использования имеющихся скудных ресурсов и сокращения перегрузки полномочных органов гражданской авиации Договаривающихся государств.

4.7 ИКАО настоятельно предлагается:

- a) рассмотреть методику УППКБП на предмет повышения влияния Программы и оптимального использования ресурсов, в частности за счет улучшения координации и сотрудничества с программами других организаций по проведению проверок в области безопасности полетов;
- b) активизировать свою деятельность по проведению расследований в рамках Программы УППКБП путем приоритизации более частых и целенаправленных проверок в соответствии со значением SARPS для безопасности полетов и связанными с ней факторами риска;
- c) поручить Генеральному секретарю классифицировать выводы УППКБП по отношению к критическим элементам системы контроля за обеспечением безопасности полетов с целью оценки собственных возможностей Договаривающихся государств по осуществлению контроля.

Представление информации о нарушении Чикагской конвенции

4.8 Устранение недостатков в сфере обеспечения безопасности полетов имеет такое же важное значение, как и их выявление. В этом контексте важно оперативно выполнять положения Чикагской конвенции, согласно которой Совет ИКАО *"сообщает Договаривающимся государствам о любом нарушении Конвенции, а также о любом невыполнении рекомендаций или решений Совета"*. Если какое-либо Договаривающееся государство имеет серьезные и хронические недостатки в области контроля за обеспечением безопасности полетов и явно не желает или неспособно предпринять необходимые корректирующие действия, Совет ИКАО должен без промедления рассматривать вопрос о принятии необходимых мер.

4.9 ИКАО настоятельно предлагается повысить уровень транспарентности путем доведения до сведения Договаривающихся государств случаев существенного несоблюдения Стандартов ИКАО, касающихся безопасности полетов, на основе использования обязательных функций Совета ИКАО согласно процедуре транспарентности и гласности, предусмотренной статьями 54 j) и k) Конвенции.

5. РАМКИ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ ДЛЯ XXI ВЕКА (ВОПРОС 3.1)

5.1 Со времени подписания Чикагской конвенции в 1944 году воздушный транспорт получил громадное развитие. В своей деятельности ИКАО должна постоянно адаптироваться к этим изменениям. Это предполагает пересмотр целей Организации и модернизацию методов ее работы. Реформа ИКАО необходима для рационализации ее процесса установления стандартов, повышения ее реакционной способности и концентрации ее внимания на самых приоритетных вопросах, первым из которых является безопасность полетов.

Содержание и структура Приложений (также касается вопросов 2.2 и 2.5 повестки дня)

5.2 Процесс принятия решений в ИКАО необходимо усовершенствовать, чтобы лучше учитывать не только технологическую эволюцию, но и ответную реакцию заинтересованных сторон. В этой связи следует уделять больше внимания рекомендациям, публикуемым организациями, занимающимися анализом расследований авиационных происшествий. Разработка

новых стандартов и рекомендуемой практики должна постоянно включать оценку их влияния и процедуру тщательных консультаций с отраслью и другими заинтересованными сторонами.

5.3 Содержание, характер и структуру Приложений к Чикагской конвенции следует пересмотреть. Нынешнюю деятельность ИКАО по проведению различия между положениями Приложений, имеющими исключительно важное значение для безопасности полетов, и теми, которые носят чисто технический характер, следует расширить и осуществлять на постоянной основе. Это обеспечит направление стандартов ИКАО на достижение целей в области безопасности полетов и даст Договаривающимся государствам большую гибкость в определении средств внедрения. Гармонизации таких средств тем не менее будет способствовать выпуск соответствующего инструктивного материала и руководств по внедрению. С этой целью следует установить объективные критерии определения того, какие SARPS имеют исключительно важное значение для всеобщей безопасности полетов (и следовательно, полное соблюдение их является крайне желательным), а какие носят чисто технический характер и могут быть преобразованы в инструктивный материал.

5.4 Следует разработать новое конкретное приложение по процессам обеспечения безопасности полетов. Как уже отмечалось (см. раздел II выше), оно должно включать требования в отношении организации, ресурсов и квалификации и подготовки персонала авиационных властей и органов, участвующих в деятельности по осуществлению надзора и контроля на национальном, а также на региональном или субрегиональном уровне. Однако внедрение более сложных единых систем "воздух – земля" потребует нового подхода к обеспечению безопасности полетов во всех авиационных областях (например, аэропорты, эксплуатанты воздушных судов, поставщики аэронавигационного обслуживания). Как в контролирующих организациях, так и в отрасли требуется создать системы оценки состояния безопасности полетов и управления безопасностью полетов. Поэтому новое приложение должно также содержать положения, касающиеся оценки состояния безопасности полетов и управления безопасностью полетов. Существующие Приложения следует соответственно реорганизовать.

5.5 ИКАО предлагается:

- a) пересмотреть свои процедуры принятия SARPS в целях проведения систематической оценки и лучшего учета их влияния на отрасль и другие заинтересованные стороны;
- b) более планомерно использовать в нормотворческом процессе рекомендации, публикуемые органами по проведению расследований авиационных происшествий;
- c) разработать критерии определения того, какие стандарты имеют чрезвычайно важное значение для обеспечения всеобщей безопасности полетов (и в отношении которых уведомления о различиях будут допускаться только в исключительных случаях) и какие стандарты чисто технического характера следует сделать рекомендуемой практикой или исключить из Приложений ИКАО и преобразовать в инструктивный материал;
- d) дополнить комплект Приложений к Чикагской конвенции специальным приложением, содержащим конкретные положения по контролю за обеспечением безопасности полетов, оценке состояния безопасности полетов и управлению безопасностью полетов.

Обеспечение выполнения обязательств Договаривающихся государств

5.6 Чтобы ИКАО играла более активную и непосредственную роль в обеспечении эффективного выполнения Приложений к Чикагской конвенции, связанных с безопасностью полетов, Организации, возможно, необходимо осуществлять полномочия по обеспечению соблюдения норм на основании полномочий, уже предоставленных Совету Конвенцией. Секретариату ИКАО следует начать подготовительную работу, чтобы позволить Ассамблее ИКАО детально рассмотреть данный вопрос на ее очередной сессии и, в частности, определить, требуются ли институциональные изменения для достижения этой цели.

5.7 Секретариату ИКАО предлагается провести необходимую подготовку к широкому обсуждению в ходе 36-й сессии Ассамблеи ИКАО способов и средств осуществления Организацией полномочий по обеспечению соблюдения норм по отношению к Договаривающимся государствам, в том числе, если потребуются, путем изменения Конвенции.

6. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

6.1 Конференции предлагается:

- a) настоятельно рекомендовать ИКАО предоставлять полные отчеты УППКБП всем Договаривающимся государствам и принять стратегию доведения информации о безопасности полетов, основанной на таких отчетах, до сведения широкой публики;
- b) призвать ИКАО в качестве первоочередной задачи полностью выполнять статью 21 Конвенции и обеспечивать ее соблюдение;
- c) настоятельно рекомендовать ИКАО содействовать внедрению в Договаривающихся государствах систем представления информации в духе "культуры беспристрастности" и способствовать обмену информацией о происшествиях и инцидентах;
- d) настоятельно рекомендовать ИКАО более активно содействовать развитию региональных и субрегиональных организаций, в частности посредством своей Программы технического сотрудничества и имплементационных механизмов региональных бюро;
- e) настоятельно рекомендовать ИКАО пересмотреть методику УППКБП и систему приоритизации и рационализации мероприятий по проведению проверок, исходя из значения SARPS для безопасности полетов, и классифицировать выводы УППКБП с целью оценки возможностей Договаривающихся государств по осуществлению контроля;
- f) настоятельно рекомендовать Совету ИКАО осуществлять свои обязательные функции, зафиксированные в статьях 54 j) и k) Конвенции, путем доведения до сведения Договаривающихся государств случаев невыполнения Чикагской конвенции;
- g) призвать ИКАО пересмотреть процедуры принятия SARPS и разработать новое специальное приложение, посвященное процессам обеспечения безопасности

полетов, включающее соответствующие положения по контролю за обеспечением безопасности полетов, оценке состояния безопасности полетов и управлению безопасностью полетов;

- h) просить ИКАО подготовиться к широкому обсуждению способов и средств осуществления Организацией полномочий по обеспечению соблюдения норм по отношению к Договаривающимся государствам.

— КОНЕЦ —