



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 2.4. Взаимное признание

**ПРИНИМАЮЩИЕ ГОСУДАРСТВА ДОЛЖНЫ ОСУЩЕСТВЛЯТЬ СВОИ ПРАВА
СОГЛАСНО СТАТЬЕ 33 ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ. КАК ОБЕСПЕЧИТЬ
СОБЛЮДЕНИЕ НОРМ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ
ИНОСТРАННЫМИ ПЕРЕВОЗЧИКАМИ**

(Представлено Соединенными Штатами Америки)

АННОТАЦИЯ

Государство эксплуатанта несет ответственность за обеспечение соблюдения его авиаперевозчиками Стандартов и Рекомендуемой практики ИКАО (SARPS) до того, как их воздушные суда войдут в иностранное или международное воздушное пространство. Государство регистрации (которое может не быть государством эксплуатанта) несет ответственность за выдачу удостоверений о годности к полетам, отвечающих требованиям SARPS. К сожалению, программы оценки состояния безопасности полетов, осуществляемые ИКАО, некоторыми Договаривающимися государствами и отраслевыми структурами, свидетельствуют о широком распространении недостатков в области организации контроля за обеспечением безопасности полетов. Принимающие государства имеют право (а во многих случаях обязаны согласно национальному законодательству) запрашивать информацию о том, соответствует ли система надзора в сфере обеспечения безопасности полетов у иностранных авиаперевозчиков требованиям SARPS. Такую практику необходимо проводить в согласованном порядке и на основе взаимности, причем иностранным перевозчикам и государству эксплуатанта должна предоставляться надлежащая процедурная защита без ущерба для права по мере необходимости принимать чрезвычайные меры. Принимающее государство должно представлять уведомления, запрашивать консультации, использовать контрольные карты ИКАО по надзору в сфере безопасности полетов и давать государству эксплуатанта возможность устранить недостатки. ИКАО следует рассмотреть вопрос о включении в Приложения 1, 6 и 8 принципиальных установок об обеспечении соблюдения иностранными перевозчиками требований по обеспечению безопасности полетов.

Действия Конференции приводятся в п. 4.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Статья 33 *"Признание удостоверений и свидетельств"* Чикагской конвенции о международной гражданской авиации гласит:

"Удостоверения о годности к полетам и удостоверения о квалификации, а также свидетельства, которые выданы или которым придана сила Договаривающимся государством, где зарегистрировано воздушное судно, признаются действительными другими Договаривающимися государствами при условии, что требования, в соответствии с которыми такие удостоверения или свидетельства выданы или которым придана сила, соответствуют минимальным стандартам, которые время от времени могут устанавливаться в соответствии с настоящей Конвенцией, или превышают их".

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Ни одно государство не имеет права направлять своих перевозчиков в иностранное или международное воздушное пространство, не обеспечивая надзора за безопасностью полетов на уровне международных стандартов. Таков основополагающий принцип международной гражданской авиации.

2.2 Учитывая возможность гибели людей и причинения им телесных повреждений в результате авиационных происшествий, государства отводят вопросам безопасности полетов центральное место в сфере своих обязательств по охране здоровья, безопасности и благополучия населения. Принимающее государство имеет право выяснять, отвечает ли требованиям стандартов система надзора за безопасностью полетов, существующая у иностранных перевозчиков. Во многих государствах такая обязанность предусмотрена национальным законодательством. Принимающее государство имеет право добиваться соблюдения своих эксплуатационных правил, регулирующих деятельность иностранных перевозчиков, и право настаивать на осуществлении государством эксплуатанта программы наблюдения и обеспечения соблюдения норм, отвечающей стандартам. Оно имеет право удостовериться в том, что удостоверения о годности к полетам, выданные государством эксплуатанта, соответствуют стандартам. Принимающее государство имеет право поддерживать постоянную тесную связь с государством эксплуатанта в отношении проблем безопасности полетов любого иностранного эксплуатанта.

2.3 Государства обладают положительным правом настаивать на соблюдении норм. Исходя из того же принципа, государство эксплуатанта имеет право рассчитывать на признание выданных им свидетельств и удостоверений, если оно может продемонстрировать соблюдение стандартов. Такие свидетельства и удостоверения не являются документами одноразового пользования. В них зафиксировано носящее постоянный характер обязательство государства эксплуатанта обеспечивать постоянное соблюдение его перевозчиками международных и национальных требований по обеспечению безопасности полетов.

Почему государства должны осуществлять свои права согласно статье 33?

2.4 Универсальная программа ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) и другие программы оценок, проводимые некоторыми Договаривающимися государствами и отраслевыми организациями, свидетельствуют о широком распространении случаев несоблюдения положений Приложения 1 *"Выдача свидетельств авиационному персоналу"*, Приложения 6 *"Эксплуатация воздушных судов"* и

Приложения 8 *"Летная годность воздушных судов"*. Когда было начато осуществление УППКБП, в большинстве государств существовали значительные пробелы в выполнении стандартов. Хотя прошло уже более 10 лет, есть основания полагать, что по крайней мере в четверти Договаривающихся государств до сих пор существуют серьезные недостатки в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов.

2.5 Бесспорно, принимающее государство должно осуществлять свои права по статье 33 в отношении любого государства, которое направляет перевозчиков в его воздушное пространство. Если бы больше государств осуществляли свои права принимающего государства согласно статье 33 сразу же после того, как о таких недостатках стало известно 10–15 лет назад, то государствам, возможно, было бы проще изыскивать ресурсы и политическую волю для их устранения.

Как государство осуществляет свои права согласно статье 33?

2.6 Основное внимание при анализе необходимо уделять не отдельным перевозчикам, а государству эксплуатанта, которое по Конвенции несет ответственность за осуществление контроля за обеспечением безопасности полетов. Именно принимающее государство и государство эксплуатанта обмениваются взаимными правами и обязательствами по Конвенции. Принимающее государство обладает ограниченными нормативными полномочиями по отношению к иностранному перевозчику. Как правило, деятельность иностранных перевозчиков осуществляется на основе молчаливого согласия, конкретных двусторонних соглашений или принципов международной вежливости и взаимности, однако государство эксплуатанта отвечает за выдачу свидетельств, удостоверений и постоянный надзор. Принимающее государство может проводить наблюдение в форме проверок на перроне и настаивать на доступе к воздушному судну и представлении документов в соответствии со статьей 16 *"Досмотр воздушных судов"* Конвенции, однако оно не может в одностороннем порядке регламентировать и контролировать конкретные аспекты выдачи свидетельств летным экипажам, поддержания летной годности и эксплуатации перевозчика.

2.7 В случае возникновения сомнений принимающее государство может потребовать, чтобы государство эксплуатанта продемонстрировало соблюдение Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) на основе согласия и взаимности.

Элементы программы

2.8 Принимающему государству целесообразно придерживаться изложенной ниже последовательности действий.

2.9 *Выполнить "домашнюю работу"*. Для начала следует проанализировать имеющиеся отчеты УППКБП и результаты других оценок. Договаривающиеся государства могут получить краткие отчеты о проверках УППКБП через ICAO-Net. Принимающее государство всегда может обратиться к государству эксплуатанта с просьбой о предоставлении полного отчета УППКБП вместе с данными последующих проверок для получения более подробной информации. Кроме того, принимающее государство может проводить собственные наблюдения на местах и проверки иностранных воздушных судов на перроне. Вместе с тем следует иметь в виду, что данные единичных наблюдений могут свидетельствовать о наличии проблем, однако они не позволяют оценить инфраструктуру и выработать системные мероприятия, необходимые для обеспечения соблюдения требований на стабильной основе. Требуется проведение последующих неофициальных дискуссий с должностными лицами иностранного ведомства гражданской авиации (ВГА) и персоналом иностранного авиаперевозчика.

2.10 *Применять международные стандарты.* Основной акцент следует делать на SARPS – Приложения 1, 6 и 8, – а не на нормы и правила национального законодательства принимающего государства. Естественно, принимающее государство может настаивать на соблюдении действующих в нем правил эксплуатации для иностранных перевозчиков, установленных в соответствии со статьей 11 Конвенции.

2.11 *Обращаться с просьбой о консультациях.* Уведомление и право на ответ являются важнейшими элементами осуществления прав по статье 33. Предпринимая действия, которые могут иметь экономические последствия для одного или нескольких иностранных перевозчиков, необходимо соблюдать соответствующие процедурные нормы.

2.11.1 Любое государство может обратиться к любому другому государству с просьбой о проведении консультаций по любому вопросу в любое время, и вопросы безопасности полетов в авиации не являются исключением. Обе стороны могут при этом задействовать статью о консультациях в двустороннем экономическом соглашении о воздушных сообщениях, если такое существует и если оно предусматривает соответствующие механизмы консультаций или разрешения споров. Более того, если в такое соглашение включена статья о безопасности полетов, то принимающее государство может быть обязанным провести консультации.

2.11.2 Существует несколько типовых статей о безопасности полетов. Совет ИКАО принял типовую статью о безопасности полетов и разослал ее Договаривающимся государствам письмом государствам AN 6/42-01/84 от 14 сентября 2001 года. В дополнении А приводится резолюция Совета, а дополнение В содержит типовую статью. Типовая статья затрагивает аспекты безопасности полетов в областях, касающихся "аэронавигационных средств, летного экипажа, воздушного судна и эксплуатации воздушного судна", и предписывает проведение консультаций в течение 30 дней (см. п. 1).

2.11.3 В Соединенных Штатах Америки используется более исчерпывающая типовая статья, включенная в соглашения об открытом небе и другие двусторонние экономические соглашения с более чем 70 странами. Наша типовая статья, прилагаемая к настоящему документу, подтверждает приверженность сторон соблюдению многосторонних обязательств по обеспечению безопасности полетов без внесения в них изменений существенного характера и относит проблемы в области безопасности полетов к сфере применения механизмов консультаций и разрешения споров, предусмотренных соответствующими соглашениями.

2.12 *Проводить переговоры на местах с должностными лицами ВГА.* Проведение прямых консультаций на объектах государства эксплуатанта уместно, если проблемы не могут быть решены на менее официальном уровне. Группы по оценкам УППКБП включают экспертов по каждой из нескольких дисциплин, связанных с выполнением обязательств по соответствующим Приложениям. Представляется целесообразным также привлекать к таким консультациям юрисконсультов, поскольку контрольная карта УППКБП по крайней мере на четверть посвящена юридическим вопросам – органическое законодательство, эксплуатационные правила, инструктивные материалы, система нормоприменения. Оценка на местах призвана дать лишь "моментальный снимок" (вместо детального анализа, который может провести стандартизирующий орган) с целью убедиться в том, что ВГА на достаточном уровне отвечает требованиям стандартов.

2.13 *Использовать контрольную карту УППКБП.* Контрольная карта является всего лишь схемой, однако она позволяет получить достаточно полное и систематизированное представление о проблемных областях Приложений 1, 6 и 8 со ссылками на соответствующие SARPS. Она определяет упорядоченные рамки для дискуссии, и государство эксплуатанта может

заполнить ее до начала консультаций. Контрольная карта является также полезным инструментом самооценки для определения уровня соблюдения стандартов. В ходе консультаций по мере необходимости можно посетить объекты перевозчиков, выполняющих полеты в аэропорты принимающего государства, не с целью проведения непосредственной оценки перевозчика, а для установления эффективности осуществляемого ВГА надзора за перевозчиками.

2.14 *Дать государству эксплуатанта возможность устранить недостатки.* После того, как будут устранены наиболее серьезные и актуальные недостатки, принимающее государство, как правило, может разрешить иностранным перевозчикам продолжать выполнение полетов, иногда с некоторыми ограничениями, при одновременной активизации программы проверок на перроне и других допускаемых форм надзора. Одновременно государству эксплуатанта следует в ускоренном порядке принимать меры для обеспечения соблюдения международных стандартов. Процесс УППКБП, как и некоторые меры, принимаемые Договаривающимися государствами, предусматривает разработку плана мероприятий по устранению недостатков и проведение контрольных проверок.

2.15 *Иной подход к чрезвычайным ситуациям.* При возникновении действительно чрезвычайных ситуаций принимающее государство, естественно, может в оперативном порядке предпринимать односторонние действия. Воздушное судно, не отвечающее требованиям безопасности полетов, нельзя допускать к эксплуатации. В типовой статье, разосланной письмом государствам AN 6/42-01/84, говорится: "Если для обеспечения безопасности полетов авиакомпании необходимы безотлагательные действия, каждая Сторона сохраняет за собой право незамедлительно приостановить действие или изменить эксплуатационное разрешение, предоставленное авиакомпании или авиакомпаниям другой Стороны" (см. п. 4). Далее говорится: "Любые меры одной Стороны, принимаемые в соответствии с п. 4 выше, прекращаются как только основание для принятия этих мер перестает существовать" (см. п. 5). Принимающему государству следует в неофициальном порядке координировать любые чрезвычайные меры как можно более оперативно, желательно в синхронном режиме, но в любом случае необходимо как можно скорее после завершения этих действий обратиться с просьбой о проведении консультаций.

Как государствам следует не осуществлять права согласно статье 33?

2.16 Недостаточно полагаться только на результаты нескольких проверок на перроне или выборочную информацию третьих сторон, и государствам не следует вводить запреты на деятельность индивидуальных перевозчиков в отсутствие чрезвычайных ситуаций – целесообразнее потребовать объяснений у государства эксплуатанта. Государствам не следует также действовать в одностороннем порядке, без консультаций и не дав государству эксплуатанта возможности продемонстрировать соблюдение стандартов или устранить недостатки.

Транспарентность

2.17 Принимающим государствам следует предавать гласности установленные ими критерии для действий, связанных с соблюдением иностранными перевозчиками требований в области безопасности полетов.

3. **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

3.1 Государствам следует:

- a) ввести в действие эксплуатационные правила для иностранных перевозчиков в соответствии со статьей 11 Конвенции;
- b) учредить программу мониторинга иностранных перевозчиков и инициировать действия при возникновении проблем в области безопасности полетов;
- c) следовать изложенным выше рекомендациям и использовать надлежащие процедурные механизмы защиты в отношении перевозчиков и иностранных правительств.

4. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

4.1 Предлагается, чтобы Конференция рекомендовала Совету рассмотреть возможность принятия более подробных указаний относительно надзора за иностранными перевозчиками, возможно, для включения в соответствующие Приложения, в которых трактуются вопросы контроля за обеспечением безопасности полетов.

— — — — —

ДОБАВЛЕНИЕ

**ПРИНЯТАЯ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ ТИПОВАЯ СТАТЬЯ
ПО БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ**

Статья 6

Безопасность полетов

1. Каждая Сторона признает действительными для целей осуществления воздушных перевозок, предусмотренных настоящим Соглашением, удостоверения о годности к полетам, удостоверения о квалификации и свидетельства, которые выданы или которым придана сила другой Стороной и которые продолжают действовать, при условии, что требования, в соответствии с которыми выданы такие удостоверения или свидетельства, по крайней мере соответствуют минимальным стандартам, которые могут быть установлены в соответствии с Конвенцией. Вместе с тем каждая Сторона может отказаться признать действительными для целей полета над ее территорией удостоверения о квалификации и свидетельства, которые выданы ее гражданам или которым придана сила в отношении ее граждан другой Стороной.

2. Каждая Сторона может в любое время обратиться с просьбой о консультациях относительно норм безопасности полетов, соблюдаемых другой Стороной, в областях, касающихся аэронавигационных средств, летного экипажа, воздушного судна и эксплуатации назначенных авиалиний. Если в результате таких консультаций одна Сторона выяснит, что другая Сторона не обеспечивает эффективного соблюдения и эффективного контроля за соблюдением норм безопасности полетов и требований в этих областях, по крайней мере, соответствующих минимальным стандартам, которые могут быть установлены в соответствии с Конвенцией, другую Сторону информируют о таких выводах и мерах, которые считаются необходимыми для соблюдения таких минимальных стандартов, и другая Сторона принимает надлежащие корректирующие действия. Каждая Сторона сохраняет за собой право отозвать, отменить или ограничить действие эксплуатационного разрешения или технического разрешения авиакомпании или авиакомпаний, назначенных другой Стороной, в случае, если другая Сторона не предпримет соответствующих корректирующих действий в разумные сроки.

– КОНЕЦ –