



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 40-Я СЕССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 12 повестки дня. Авиационная безопасность. Политика

**ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ РЕЗОЛЮЦИИ 2309 СОВЕТА
БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (2016)**

(Представлено Соединенными Штатами Америки)

КРАТКАЯ СПРАВКА

39-я сессия Ассамблеи отметила принятие Советом Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН) резолюции 2309 (2016) и наметила в этой связи широкую программу действий. Период проведения 40-й сессии Ассамблеи совпадает с третьей годовщиной принятия этой исторической резолюции, и поэтому ИКАО и ее государства-члены должны принять программу обеспечения безопасности на предстоящее трехлетие, направленную на дальнейшее выполнение ключевых принципов резолюции 2309 СБ ООН.

Действия. Ассамблее предлагается:

- a) признать прогресс в деле выполнения резолюции 2309 СБ ООН (2016);
- b) призвать Совет продолжать работу по более активному привлечению ресурсов и приоритизации мероприятий Организации в области авиационной безопасности, включая подготовку технико-экономического обоснования возможности создания управления авиационной безопасностью и упрощения формальностей, о чем говорится в выводах Второй Конференции высокого уровня по авиационной безопасности (HLCAS), состоявшейся в ноябре 2018 года;
- c) поручить соответствующим органам (например, Группе экспертов AVSEC) в программах своей работы ориентироваться на основные положения резолюции 2309 СБ ООН, включая управление рисками (в том числе рекомендации по выработке политики, основанной на учете рисков, и оперативному реагированию), новые технологии и инновационные методы, контроль качества и надзор;
- d) поручить соответствующим органам (например, Группе экспертов AVSEC) изучить процессы выработки и принятия стандартов и формирования вспомогательных механизмов, включая методы оценки политики, четкое формулирование желаемых результатов в сфере авиационной безопасности и оценку последствий.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Авиационная безопасность и упрощение формальностей"
<i>Финансовые последствия</i>	Мероприятия и действия, предусмотренные в настоящем документе, будут осуществляться при условии наличия ресурсов в бюджете Регулярной программы на 2020–2022 гг. и за счет внебюджетных взносов, например в Фонд AVSEC
<i>Справочный материал</i>	Резолюция 2309 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (2016) Глобальный план обеспечения авиационной безопасности (ГПАБ) (Дос 10118) Доклад Второй Конференции высокого уровня по авиационной безопасности (Дос 10123)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Незадолго до открытия 39-й сессии Ассамблеи ИКАО в сентябре 2016 года Совет Безопасности Организации Объединенных Наций принял историческое решение в области борьбы с постоянно растущей угрозой терроризма для гражданской авиации, единогласно одобрив резолюцию 2309 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН) (2016). Явившись первой резолюцией СБ ООН, посвященной исключительно вопросам авиационной безопасности (AVSEC), резолюция 2309 СБ ООН ставит вопросы AVSEC на уровень приоритетных как для Совета, так и в глобальном масштабе для всех государств-членов. Резолюция 2309 СБ ООН подчеркивает общую ответственность всех государств-членов и заинтересованных сторон в глобальной авиационной системе, "отмечая, что глобальный характер авиации означает, что от эффективности действующих в различных государствах систем безопасности авиации зависит обеспечение государствами защиты своих граждан" и что "государства зависят друг от друга в плане обеспечения общей безопасной обстановки в области авиации". Другими словами, глобальная авиационная система безопасна настолько, насколько безопасны ее наиболее уязвимые точки.

1.2 В резолюции 2309 Совет Безопасности призывает государства принимать меры к усилению и укреплению систем AVSEC и обеспечивать эффективное осуществление мер AVSEC на постоянной и устойчивой основе, отметив важность таких факторов, как выделение требуемых ресурсов, контроль качества и надзор и поощрение эффективной культуры безопасности. Резолюция 2309 СБ ООН особо отмечает необходимость принятия государствами основанных на учете рисков мер, обеспечивая при этом, чтобы меры по устранению рисков учитывали все возникающие и расширяющиеся угрозы авиации. Также указывается на необходимость развития потенциала в области контроля качества и надзора, позволяющего государствам надлежащим образом выявлять пробелы и уязвимые места и принимать надлежащие меры по их устранению.

1.3 Резолюция 2309 СБ ООН особо выделяет роль ИКАО как учреждения Организации Объединенных Наций, отвечающего за разработку глобальных стандартов в области AVSEC, контроль за эффективным соблюдением таких стандартов и оказание государствам содействия в выполнении ими этих норм. Факт принятия резолюции 2309 СБ ООН получил широкое признание среди участников 39-й сессии Ассамблеи ИКАО и способствовал дальнейшему ускорению процесса разработки Глобального плана ИКАО по обеспечению авиационной безопасности (ГПАБ) и принятию эффективного плана действий в области AVSEC на трехлетний период.

2. ПРОГРЕСС В ДЕЛЕ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕЗОЛЮЦИИ 2309 СБ ООН (2016)

2.1 По настоятельной рекомендации Ассамблеи была ускорена подготовка ГПАБ Целевой группой Группы экспертов AVSEC, и этот документ был принят Советом ИКАО на его 212-й сессии в ноябре 2017 года. В течение 2018 года были подготовлены дополняющие этот документ региональные дорожные карты. Окончательное оформление этих дорожных карт проводилось на ряде региональных совещаний высокого уровня, а заключительным ключевым моментом дискуссии стала проведенная под эгидой ИКАО Вторая Конференция HLCAS в ноябре 2018 года. В резолюции 2309 СБ ООН особо отмечалась взаимозависимость в рамках глобальной авиационной системы; в свою очередь, ГПАБ призван наметить стратегические направления и дополнить региональные дорожные карты изложением конкретных инициатив, определяющих совместные усилия ИКАО, государств и заинтересованных сторон по позитивному воздействию на глобальную среду в области авиационной безопасности и обеспечению эффективного выполнения и соблюдения Стандартов ИКАО по авиационной безопасности в целом.

2.2 Одновременно с этим в ИКАО проводится большая работа по ключевым моментам резолюции 2309 СБ ООН, включающим контроль качества, формулирование политики и

составление инструктивных материалов, подготовка кадров и другие вспомогательные области. В сфере контроля качества Секретариат ИКАО и государства-члены продолжают рассматривать и совершенствовать механизм Универсальной программы проверок в области обеспечения авиационной безопасности (УППАБ), которая также призвана играть ключевую роль в реализации глобальных целей, намеченных в ГПАБ. Принятое ИКАО Заявление о глобальном контексте риска в области авиационной безопасности (Doc 10108) обновляется на ежегодной основе с учетом изменений в общемировой картине угроз и рисков и помогает акцентировать наиболее важные моменты в деятельности ИКАО в области AVSEC. Работа по наращиванию потенциала ведется в рамках программ подготовки и практикумов, которые разрабатываются и организуются на базе сети учебных центров авиационной безопасности ИКАО при содействии государств-доноров.

3. ПРОБЛЕМЫ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

3.1 События прошедшего трехлетия продемонстрировали определенный прогресс в деле выполнения резолюции 2309 СБ ООН. Тем не менее, учитывая, что с момента принятия резолюции 2309 СБ ООН прошло уже три года, а также постоянные и усиливающиеся угрозы международной гражданской авиации, ИКАО и ее государствам-членам необходимо вновь подтвердить свою решимость и впредь рассматривать область AVSEC в качестве глобального приоритета. Работа, проведенная после 39-й сессии Ассамблеи, позволила сформировать механизм, но (что, возможно, не менее важно) необходимыми последующими шагами должны быть действия по эффективному и стабильному выполнению, приносящие осязаемые результаты.

3.2 ГПАБ выступает в роли ключевого механизма, определяющего стратегические направления и инициативы для ИКАО, государств и заинтересованных сторон. Этот документ не носит нормативного характера и не заменяет Стандартов по безопасности, содержащихся в Приложении 17 "Безопасность". ГПАБ представляет собой средство для достижения целей и, как отмечалось в комментарии Совета к этому документу, он должен и впредь оставаться "живым" документом, который будет пересматриваться с целью намечать эффективные направления деятельности ИКАО, государств и заинтересованных сторон по достижению желаемых конечных результатов – эффективного и стабильного выполнения Стандартов и Рекомендуемой практики Приложения 17. ИКАО должна совместно с государствами и заинтересованными сторонами работать над приоритизацией проблем, обозначенных в ГПАБ. Пять ключевых приоритетов, указанных в этом документе, играют важнейшую роль в области AVSEC, однако они требуют установления очередности, с тем чтобы в первую очередь рассматривались основополагающие проблемы, включая контроль качества и надзор.

3.3 Резолюция 2309 СБ ООН уделяет значительное внимание необходимости введения более жестких процедур досмотра в целях безопасности и всемерного поощрения, применения и распространения новых технологий и инновационных методов. В рамках ИКАО достигнуты определенные успехи в части внедрения инновационных средств в области AVSEC – как технологий, так и процедур. На форумах ИКАО – например, на ставших ежегодными симпозиумах и инновационных выставках в области AVSEC – собираются эксперты для обсуждения новаторских подходов и процедур, а также проблем, и их результаты доводятся до сведения директивных органов, занимающихся обеспечением авиационной безопасности. Проводится большая работа со стратегическими партнерами, в том числе в рамках Группы экспертов AVSEC и ее Рабочей группы по инновациям в области авиационной безопасности, по более широкому ознакомлению государств с технологиями и процедурами, обеспечивающими наибольшую эффективность в устранении угроз на основе оценки рисков. Вместе с тем необходимо активизировать процесс более широкого информирования о результатах этой деятельности с учетом потребностей динамичной среды, в которой мы все работаем. Естественно, следует в реальном времени работать по устранению новых и возникающих угроз, однако не менее

важными являются усилия, направленные на то, чтобы информация и ресурсы по обеспечению глобальной авиационной безопасности стали общим достоянием.

3.4 Одним из центральных моментов в резолюции 2309 СБ ООН является интеграция процессов управления рисками в области AVSEC как на уровне политики, так и в оперативном отношении. После Первой Конференции HLCAS в 2012 году ИКАО и ее государства-члены активно продвигали концепцию "обеспечения безопасности на основе оценки рисков" в качестве одного из желаемых направлений глобальной деятельности. Принятые ИКАО Заявление о глобальном контексте риска в области авиационной безопасности (Дос 10108) и "*Руководство по авиационной безопасности*" (Дос 8973) содержат принципиальные установки по созданию механизмов анализа рисков. Результаты проведенного ИКАО практикума по управлению факторами риска намечают пути формулирования государствами собственных заявлений о контексте риска. Однако пока неясно, каким должен быть следующий шаг – как проводить анализ рисков и получать другие данные для использования в целях информирования и принятия обоснованных политических решений на основе анализа рисков, а затем, в свою очередь, принимать оперативные меры обеспечения безопасности с учетом анализа рисков. Концепция принятия решений на основе анализа рисков позволяет создать системы обеспечения авиационной безопасности, в которых обеспечивается эффективное и действенное распределение ресурсов для устранения выявленных и проанализированных рисков. В условиях развития и расширения угроз, когда государства и заинтересованные стороны стремятся добиться большего с меньшими затратами, чрезвычайно важно определить направления преобразования результатов оценки рисков в политические и оперативные решения. Группа экспертов AVSEC согласилась, что работа в этом направлении должна проводиться, и важно, чтобы она выполнялась на приоритетной основе.

3.5 Изменение политики и стандартов повлияет на глобальный уровень безопасности лишь в том случае, если эти стандарты будут осуществляться эффективно и стабильно, так как в противном случае результатом работы ИКАО и государств-членов будет лишь изменение слов в документах. Помимо рассмотрения вопроса о принятии решений на основе анализа рисков, ИКАО и ее государствам-членам следует изучить процессы разработки, одобрения и выполнения Стандартов Приложения 17. В обстановке, когда изменение уровней угрозы требует оперативных действий, пересмотр глобальных требований должен проводиться в ускоренном порядке. Тем не менее, обновление Приложения 17 не обязательно приводит к повышению глобального уровня безопасности, так как он зависит от эффективного выполнения Стандартов. Обновление таких документов должно проводиться в комплексном порядке, на основе детальной оценки политики, четкого формулирования желаемых результатов в области безопасности и анализа последствий (при полном понимании всего диапазона возможных последствий на глобальной основе). Кроме того, ИКАО следует обеспечивать, чтобы ее инструментарий (от инструктивного материала до рекомендаций по наращиванию потенциала) позволял содействовать реализации таких изменений.

3.6 Вряд ли следует вновь говорить о том, что в реальной работе ИКАО, государства-члены и заинтересованные стороны сталкиваются с ограничениями ресурсов. В то же время требуется усилить работу по надлежащей приоритизации и финансированию работы в области AVSEC. Участники Второй Конференции HLCAS пришли к выводу, что необходимо изучить аспекты выделения ресурсов и приоритизации деятельности ИКАО в области AVSEC, и поручили Совету подготовить технико-экономическое обоснование по вопросу о возможности создания управления авиационной безопасностью и упрощения формальностей как возможного варианта активизации деятельности в области авиационной безопасности, поставив ее на аналогичный уровень с работой по безопасности полетов, учитывая при этом принцип нулевого номинального прироста, заложенный в бюджете, и отметив, что такие действия не должны отрицательно сказаться на работе в области безопасности полетов и по другим ключевым и приоритетным направлениям работы Организации. Предполагалось, что такое исследование будет проведено до

начала 40-й сессии Ассамблеи. Совету следует обеспечить, чтобы эта работа была завершена как можно скорее и ее результаты можно было использовать при определении направлений и ресурсов на следующее трехлетие. ИКАО должна послужить для своих государств-членов глобальным примером в этом вопросе.

4. **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

4.1 За период после 39-й сессии Ассамблеи в 2016 году налицо позитивные результаты в глобальной сфере авиационной безопасности, однако 40-й сессии Ассамблеи предстоит наметить программу действий в области AVSEC на следующее трехлетие, которая будет носить еще более амбициозный характер. В течение предыдущего трехлетнего периода были определены рамки путем разработки ГПАБ и связанных с ним механизмов, однако теперь необходимо сосредоточить внимание на конкретных действиях, эффективном соблюдении, контроле и совершенствовании системы.

— КОНЕЦ —