



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 41-Я СЕССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 24. Программа технической помощи

ОКАЗАНИЕ ПОДДЕРЖКИ И ПОМОЩИ МАЛЫМ ОСТРОВНЫМ РАЗВИВАЮЩИМСЯ ГОСУДАРСТВАМ ТИХОГО ОКЕАНА (PSIDS) В СОБЛЮДЕНИИ КОНТРОЛЬНЫХ СРОКОВ ВНЕДРЕНИЯ КРИТИЧЕСКИХ ЭЛЕМЕНТОВ (СЕ) ГЛОБАЛЬНОГО ПЛАНА ОБЕСПЕЧЕНИЯ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (ГПАБ) И ТРЕБОВАНИЙ К МЕХАНИЗМУ НЕПРЕРЫВНОГО МОНИТОРИНГА (МНМ) В РАМКАХ УНИВЕРСАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ ПРОВЕРОК В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (УППАБ), В ЧАСТНОСТИ К ЕГО ПОДГОТОВКЕ

(Представлено Новой Зеландией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Малые островные развивающиеся государства Тихого океана (PSIDS) сталкиваются с многочисленными трудностями при внедрении касающихся авиационной безопасности Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Факторы, обуславливающие эти трудности, включают фундаментальные ограничения в отношении финансовых и людских ресурсов и рабочих мест, а также взаимодействия между PSIDS и ИКАО.

Весьма важно, чтобы ИКАО понимала эти трудности и реагировала на них для обеспечения возможности для PSIDS соблюдать контрольные сроки внедрения СЕ Глобального плана обеспечения авиационной безопасности (ГПАБ) и требования к Механизму непрерывного мониторинга (МНМ) в рамках Универсальной программы проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ). В данном документе предлагаются конкретные осуществимые действия, которые может предпринять ИКАО.

Действия: Ассамблее предлагается:

- a) принять к сведению фундаментальные трудности, с которыми сталкиваются PSIDS при внедрении касающихся авиационной безопасности SARPS;
- b) продолжать тесно сотрудничать с Тихоокеанским управлением по обеспечению безопасности на авиатранспорте (PASO), партнерами и отдельными PSIDS в целях оказания помощи по развитию регионального потенциала и возможностей;
- c) призвать соответствующие государства/администрации принять участие в пересмотре ГПАБ и соответствующих желательных целевых показателей;
- d) призвать соответствующие государства/администрации продолжать участвовать в Исследовательской группе Секретариата (SSG) по УППАБ-МНМ в целях внесения предложений и вклада в развитие программы;
- e) рассмотреть практические действия, предложенные в добавлении, и призвать участвующие государства выдвигать другие предложения через соответствующую целевую группу по пересмотру ГПАБ и/или SSG по УППАБ-МНМ.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Авиационная безопасность и упрощение формальностей"
<i>Финансовые последствия</i>	Отсутствуют
<i>Справочный материал</i>	Отсутствует

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Малые островные развивающиеся государства Тихого океана (PSIDS) стремятся поддерживать безопасную, надежную, стабильную и устойчивую региональную систему гражданской авиации¹. PSIDS, как и все государства – члены Международной организации гражданской авиации (ИКАО), работают над восстановлением авиационного сектора после пандемии. Однако PSIDS по-прежнему сталкиваются с дополнительными уникальными трудностями при внедрении Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS), касающихся безопасности полетов и авиационной безопасности.

1.2 Новая Зеландия ранее обращала внимание Ассамблеи на то, что PSIDS существенно ограничены в своих возможностях полноценно внедрять SARPS ИКАО и выполнять требования ИКАО в отношении мониторинга безопасности полетов. Эти ограничения для PSIDS в равной степени распространяются и на сферу авиационной безопасности, в особенности в отношении соблюдения требований к Механизму непрерывного мониторинга (МНМ) в рамках Универсальной программы проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ) и контрольных сроков внедрения критических элементов (СЕ) Глобального плана обеспечения авиационной безопасности (ГПАБ).

1.3 В Тихоокеанском регионе PSIDS продолжают прилагать значительные усилия для повышения уровня безопасности полетов и обеспечения согласованности с международными стандартами. Однако что касается авиационной безопасности, PSIDS зависят от более крупных государств, региональных организаций и партнеров, предоставляющих техническую, учебную и политическую поддержку. Основные проблемы включают ограниченный доступ к Интернету и недостаток кадровых ресурсов (включая технических специалистов) для выполнения обязательств государств по осуществлению нормативного надзора.

1.4 Внедрение подробных стандартов и механизмов ИКАО также представляет трудности для PSIDS, обладающих намного менее сложными авиационными системами по сравнению со многими другими государствами-членами. При том что ИКАО охотно предоставляет дополнительные указания и/или помощь государствам в их усилиях по соблюдению SARPS, касающихся авиационной безопасности, наибольшее значение для содействия PSIDS в соблюдении SARPS, касающихся авиационной безопасности, вероятно, будет иметь практическая поддержка в преодолении фундаментальных трудностей, такая как специальная подготовка, финансовая поддержка и совершенствование инфраструктуры.

1.5 Новая Зеландия одобряет инициативу ИКАО "Ни одна страна не остается без внимания" и приветствует осуществляемую ИКАО постоянную поддержку PSIDS на региональном уровне. Неизменная приверженность ИКАО к наращиванию потенциала Тихоокеанского региона в области соблюдения требований ИКАО по обеспечению безопасности полетов и авиационной безопасности неоспорима. Мы убеждены, что ИКАО будет укреплять доверие и наращивать

¹ [Декларация Порт-Морсби по безопасности полетов и авиационной безопасности \(RAMM 2021\)](#)

политический капитал посредством более активного двустороннего взаимодействия с PSIDS, с тем чтобы все страны могли эффективно участвовать в международной авиационной системе.

2. ПОВЫШЕННОЕ ВНИМАНИЕ К ВОПРОСАМ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ТИХООКЕАНСКОМУ РЕГИОНУ ПОСЛЕ ПРЕДЫДУЩЕЙ АССАМБЛЕИ

2.1 Аналитическое исследование потребностей (NAS) PSIDS, проведенное ИКАО в 2019 году, содержало рекомендации в отношении краткосрочных достижимых целей и долгосрочных желательных целей в области повышения уровня безопасности полетов и авиационной безопасности в Тихоокеанском регионе. Авторы NAS настоятельно призвали к решительной поддержке и действиям со стороны Форума тихоокеанских островов (ФТО), активной вовлеченности PSIDS и расширению взаимодействия и сотрудничества между ИКАО и всеми заинтересованными сторонами.

2.2 Впоследствии, в январе 2022 года, региональное бюро APAC (РБ APAC) ИКАО объявило, что основное внимание в этом году будет уделяться сотрудничеству с соответствующими организациями, в частности с Тихоокеанским управлением по обеспечению безопасности на авиатранспорте (PASO), в целях выполнения рекомендаций NAS. РБ APAC также поддерживает восстановление регионального сектора посредством координации деятельности Группы по планированию чрезвычайных и восстановительных мер в связи с COVID-19 в регионе APAC (ACCRPG) ИКАО. В соответствии с рекомендацией NAS ИКАО также решила учредить должность "сотрудника по связи с PSIDS" для облегчения оказания поддержки PSIDS и улучшения коммуникации и координации с ИКАО.

2.3 Сами PSIDS продолжают прилагать совместные усилия по выполнению рекомендаций NAS с 2019 года, несмотря на влияние пандемии. В 2021 году Совещание министров авиации Тихоокеанского региона (RAMM) одобрило Декларацию Порт-Морсби по безопасности полетов и авиационной безопасности. RAMM поручило секретариату ФТО и PASO выполнить другую рекомендацию NAS о разработке Авиационной стратегии Тихоокеанского региона. После завершения разработки амбициозная десятилетняя Стратегия будет поддерживать усилия государств по повышению уровня соблюдения SARPS ИКАО и выполнению других обязательств в рамках Чикагской конвенции.

2.4 Поддержка Стратегии со стороны RAMM демонстрирует усиление политической приверженности, ожидаемой ИКАО от тихоокеанских государств, в отношении реализации эффективных программ в области безопасности полетов и авиационной безопасности. Однако потребуются проследить за тем, чтобы сосредоточение внимания на совершенствовании региональных механизмов и регионального мониторинга не привело к игнорированию потребностей отдельных государств с низкими показателями эффективной реализации (EI) в отношении целей в области безопасности полетов и авиационной безопасности.

2.5 С учетом сроков разработки Стратегии и ее ориентации в основном на безопасность полетов, а не на авиационную безопасность отдельные PSIDS по-прежнему будут нуждаться во временной адресной поддержке для соблюдения требований по СЕ ГПАБ и УППАБ-МНМ. В сентябре 2021 года Новая Зеландия объявила о выделении PASO средств в размере 9,1 млн новозеландских долларов на пять лет в целях оказания поддержки государствам – членам PASO по укреплению стратегического потенциала для повышения их уровня соблюдения международных требований в области безопасности полетов и авиационной безопасности. Новая Зеландия призывает ИКАО и других региональных партнеров оказывать прямую помощь государствам, а также помощь через PASO и предлагаемую Стратегией региональную авиационную организацию (RAO) в течение периода разработки Стратегии.

3. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ПРИЧИН НИЗКОГО УРОВНЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ УППАБ-МНМ И ГПАБ

3.1 В мае 2022 года 33-е совещание Группы экспертов по авиационной безопасности (AVSECP/33) рассмотрело несколько документов², содержащих предложения по повышению глобального уровня эффективной реализации как УППАБ-МНМ, так и ГПАБ. В этих документах признавалась необходимость проанализировать и понять другие основные причины низкого уровня достижения показателей, такие как ресурсы, знания и/или политическая воля отдельных государств для разработки, реализации и поддержания эффективных программ и мер.

3.2 Методика непрерывного совершенствования УППАБ-МНМ обеспечивает для ИКАО гибкость в применении подхода, основанного на оценке рисков, для оценки EI всех государств-членов. Многие вопросы протокола УППАБ не применимы к юрисдикциям Тихоокеанского региона, особенно с учетом регионального профиля угроз для авиационной безопасности. Мы утверждаем, что для PSIDS будет более справедливо принять пропорциональный и ориентированный на конкретные результаты подход к отслеживанию их прогресса в повышении EI и устранении недостатков.

3.3 Аналогичным образом, хотя ГПАБ важен для стимулирования всех государств-членов сосредоточивать внимание на мерах авиационной безопасности и обеспечении политической приверженности, его целевые показатели воспринимаются многими государствами-членами как слишком амбициозные и нереалистичные. В настоящее время признается, что целевой показатель ГПАБ, предусматривающий, что к 2023 году 90 % всех государств-членов достигнут уровня эффективной реализации CE в 80 %, не будет достигнут. С учетом масштабов авиационной системы и других фундаментальных проблем Новая Зеландия утверждает, что ожидание от PSIDS эффективной реализации CE на том же уровне, что и у других государств-членов, является как нереалистичным, так и несправедливым.

3.4 Многие PSIDS прилагают значительные усилия по укреплению своих систем авиационной безопасности по итогам проверок ИКАО. Однако рабочая нагрузка, требуемая PSIDS для подготовки к проверкам ИКАО и представления ИКАО текущей отчетности, не соответствует малому масштабу и охвату их авиационной деятельности. Эта нагрузка в сочетании с фундаментальными ресурсными ограничениями может стать причиной того, что PSIDS никогда не смогут повысить свои показатели EI.

3.5 Новая Зеландия утверждает, что установление соразмерных возможностям, достижимых ожидаемых результатов для отдельных PSIDS будет иметь более справедливый и менее принудительный характер. Это увеличит их возможности по внедрению элементов Приложения 17 и Приложения 9, имеющих наибольшее значение для их эксплуатационного контекста. Таким образом, мы настоятельно призываем ИКАО рассмотреть вопрос о корректировке целевых показателей EI в области авиационной безопасности в соответствии со сложностью авиационной системы государства. Это улучшит результаты государств Тихого океана в области обеспечения авиационной безопасности, особенно в сочетании с эффективными недорогостоящими инициативами по наращиванию потенциала, ориентированными на тихоокеанские государства, регулирующие органы и отдельных сотрудников служб авиационной безопасности.

3.6 Вместе с тем Новая Зеландия призывает PSIDS принять участие в проводимом ИКАО пересмотре ГПАБ и представить замечания относительно достижимости соответствующих

² Текущий доклад Исследовательской группы Секретариата по УППАБ-МНМ (AVSECP/33-WP/4); доклад Рабочей группы по Приложению 17 (AVSECP/33-WP/7); доклад Целевой группы по оценке средств улучшения соблюдения положений Приложения 17 (AVSECP/33-WP/11); доклад Отделения по внутреннему надзору об оценке ГПАБ (AVSECP/33-WP/2).

желательных целевых показателей. Государства Тихого океана также призываются сотрудничать с PASO и вносить вклад в деятельность Исследовательской группы Секретариата (SSG) по УППАБ-МНМ, с тем чтобы мнение Тихоокеанского региона было более активно представлено на этом форуме. В рамках этой работы PSIDS настоятельно призываются пройти текущий опрос ИКАО, касающийся основных причин трудностей, связанных с соблюдением Приложения 17, который предоставляет государствам уникальную возможность выявить факторы, обуславливающие низкие уровни соблюдения.

4. ПРАКТИЧЕСКИЕ ДЕЙСТВИЯ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ УСТРАНЕНИЯ ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ТРУДНОСТЕЙ

4.1 Жизненно важно, чтобы ИКАО понимала характер дополнительных трудностей, с которыми сталкиваются PSIDS при внедрении SARPS, касающихся авиационной безопасности. С подобными трудностями иногда сталкиваются и другие государства региона APAC, но многие трудности являются уникальными для PSIDS из-за их географических размеров, расстояний, экономической устойчивости и инфраструктуры.

4.2 Ограниченный доступ к Интернету на островах Тихого океана и за их пределами и ограниченная техническая инфраструктура часто влияют на оперативную эффективность системы авиационной безопасности. Это может затруднять или исключать участие в важнейших онлайн-учебных мероприятиях, проводимых ИКАО или партнерами. Это затрудняет пользование электронной системой представления информации о различиях (EFOD) и загрузку информации о ходе выполнения корректирующих действий в сложные системы ИКАО. Соответственно, показатели EI УППАБ для отдельных PSIDS могут не всегда точно отражать состояние государственной системы контроля за обеспечением авиационной безопасности.

4.3 Для устранения недостатка кадровых ресурсов и технических знаний для выполнения обязательств государств по осуществлению нормативного надзора требуется целевое финансирование и специальная подготовка. Штат национальных полномочных органов зачастую состоит из очень небольшого числа сотрудников, в связи с чем время, посвященное учебным мероприятиям ИКАО или административной деятельности ИКАО, может повлиять на стандартные операции по обеспечению безопасности полетов и авиационной безопасности. Издержки и время нахождения в пути также являются существенными препятствиями для участия PSIDS в совещаниях и учебных мероприятиях ИКАО (как очных, так и онлайн-форматов).

4.4 Ограниченное прямое взаимодействие между ИКАО и PSIDS, как отмечено в NAS, негативно сказывается на их взаимоотношениях. При взаимодействии главным образом через PASO или через нового сотрудника ИКАО по связи с PSIDS ИКАО рискует упустить из виду свое постоянное требование в отношении двустороннего взаимодействия на уровне суверенных государств. До тех пор пока Авиационная стратегия Тихоокеанского региона не обеспечит новую региональную нормативно-правовую основу, регулирующие полномочия сохраняются за национальными регулирующими органами гражданской авиации каждого PSIDS.

4.5 С учетом этих фундаментальных трудностей PSIDS Новая Зеландия предлагает ряд практических действий для рассмотрения ИКАО, более крупными государствами или партнерами по развитию в поддержку наращивания потенциала PSIDS в области авиационной безопасности, которые прилагаются в качестве добавления к настоящему документу.

APPENDIX

INITIATIVES TO TACKLE FUNDAMENTAL CHALLENGES

ICAO, larger States and development partners are invited to consider supporting PSIDS capacity-building in aviation security through the cost-effective, pragmatic actions proposed below.

Connectivity and Infrastructure

- a) encourage donors to partner with international or Pacific-based power and telecommunications companies to sponsor or subsidise the cost of consistent electrical supply, office IT equipment and high-capacity reliable communication technologies between islands and out over the international backbone

Capacity-building

- a) enhance PASO's aviation security expertise with trained Pacific personnel
- b) invite larger States to sponsor Pacific trainees on their domestic security training courses, and to second trained Pacific personnel into their workforces
- c) increase the number and frequency of APAC-RO Combined Action Team (CAT) assistance programmes for PSIDS for aviation security
- d) invest in joint security initiatives developing between PASO, New Zealand and other partners
- e) subsidise the cost of Pacific participants on ICAO courses and workshops
- f) invite Pacific technical experts to join or observe ICAO security audit panels to bring back knowledge for application in national and regional environments
- g) offer ICAO virtual training courses at a reasonable hour for Pacific timezones

Engagement

- a) communicate more frequently and more directly with individual PSIDS
- b) recognise out-of-audit improvements and progress as it occurs
- c) prioritise delivery of the NAS recommendations through direct collaboration with States as well as through regional bodies
- d) leverage existing Pacific regional mechanisms for funding and capacity building (such as PACER Plus, PRIF, PILON) to allow the Pacific to help the Pacific
- e) sponsor or subsidise Pacific States and PASO representatives to attend ICAO regional and international meetings in person