



35-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 16 повестки дня. Совершенствование контроля за обеспечением безопасности полетов

ТОЧКИ ЗРЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРЕДЛОЖЕННОЙ ИКАО ЕДИНОЙ СТРАТЕГИИ УСТРАНЕНИЯ НЕДОСТАТКОВ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

(Представлено 41 Договаривающимся государством² – членом Европейской конференции гражданской авиации)

АННОТАЦИЯ

В данном документе изложены точки зрения государств – членов ЕКГА в отношении единой стратегии оказания помощи Договаривающимся государствам ИКАО, испытывающим трудности с устранением недостатков в области обеспечения безопасности полетов. В частности, в документе особое внимание уделяется тем элементам стратегии, которые считаются важными для ее успешного осуществления. Такими элементами являются прозрачность и более высокий уровень гласности результатов проверок, а также более тесное сотрудничество между ИКАО и государствами и между отдельными государствами.

Действия Ассамблеи указаны в п. 21.

¹ Текст на английском, испанском, русском и французском языках представлен ЕКГА.

² Австрия*, Азербайджан, Албания, Армения, Бельгия*, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия*, Германия*, Греция*, Дания*, Исландия, Испания*, Ирландия*, Италия*, Кипр*, Латвия*, Литва*, Люксембург*, бывшая югославская Республика Македония, Мальта*, Молдова, Монако, Нидерланды*, Норвегия, Польша*, Португалия*, Румыния, Сербия и Черногория, Словакия*, Словения*, Соединенное Королевство*, Турция, Украина, Финляндия*, Франция*, Хорватия, Чешская Республика*, Швеция*, Швейцария и Эстония*.

* В вышеуказанном перечне государства – члены Европейского Союза помечены звездочкой.

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. В документе A35-WP/67 в соответствии с резолюцией A32-11 Ассамблеи на рассмотрение Ассамблеи представлен подробный доклад о выполнении Универсальной программы ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) с момента ее принятия в 1999 году, достигнутом за это время прогрессе и извлеченных уроках. Во всех кроме семи Договаривающихся государствах были проведены первоначальные проверки, и к июлю 2004 года ИКАО провела 153 контрольные проверки. ИКАО успешно справляется с проблемой осуществления этой программы, и в этой связи можно поздравить группу проверяющих и других задействованных в этой сфере сотрудников с достигнутым прогрессом.

2. Результаты первоначальных, а также контрольных проверок доказали, что указанная Программа является важным инструментом оценки эффективности реализации государствами критических элементов системы надзора за безопасностью полетов и SARPS. Анализ результатов контрольных проверок и сравнение их с результатами первоначальных проверок в группе государств, в которых были проведены оба вида таких проверок с внесением соответствующих сведений в базу данных ИКАО, являются весьма полезными, равно как и их представление в графическом виде.

3. Можно с удовлетворением отметить, что большинство государств из вышеуказанной группы продолжают успешно выполнять свои планы мероприятий по устранению недостатков в области безопасности полетов, выявленных в ходе первоначальной проверки. Свидетельством такого прогресса является снижение среднего уровня [с 29,3 до 13,3] отсутствия эффективной реализации критических элементов системы организации контроля за безопасностью полетов. Однако, как и все усредненные данные, они маскируют тот факт, что процесс устранения недостатков в области безопасности полетов в различных государствах происходит различными темпами.

4. Государства – члены ЕКГА обеспокоены тем, что значительное по численности меньшинство государств в анализируемой группе неудовлетворительно осуществляло свои планы мероприятий по устранению недостатков и продолжает испытывать трудности с их реализацией. Эта обеспокоенность еще более усиливается в связи с тем, что 8 государств даже не представили свои планы мероприятий после проведения в них первоначальных проверок. Причины отсутствия эффективной реализации известны, и их характер таков, что они создают потенциальную возможность увеличения числа таких государств.

5. Первый этап Программы, имеющий целью выявить недостатки в области организации контроля за безопасностью полетов путем проведения проверок, завершен. Однако, пока не будут приняты меры по устранению недостатков, вторая половина работы по-прежнему будет оставаться на повестке дня. Это тем более важно, поскольку области, охватываемые Программой УППКБП, т. е. Приложения 1, 6 и 8, подпадают под действие статьи 33 Чикагской конвенции и ее положений о взаимном признании.

6. Государства – члены ЕКГА приветствуют разработанные Советом и содержащиеся в документе A35-WP/63 предложения по единой стратегии устранения недостатков в области обеспечения безопасности полетов. Ниже приводятся замечания и мнения относительно некоторых принципов стратегии, которые они хотели бы представить на рассмотрение Ассамблеи с целью их дальнейшего учета и повышения эффективности стратегии.

ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ

7. Государства – члены ЕКГА выделяют в данной стратегии два элемента, которые представляют огромное значение для получения полных выгод от Программы и ее реализации. Этими элементами являются транспарентность и более высокий уровень гласности результатов проверок и, во-вторых, оказание помощи государствам в совершенствовании своих систем организации контроля за обеспечением безопасности полетов.

Транспарентность и более высокий уровень гласности

8. Краеугольным камнем Чикагской конвенции, обеспечивающим основу для развития авиационной системы в государствах, включая аспекты безопасности полетов, является взаимное доверие между государствами и признание сертификатов, которые они выдают в соответствии с положениями Конвенции и ее Приложений. Как правильно указано в документе A35-WP/63, это предполагает, что государства, признавая сертификаты иностранного субъекта, удовлетворены уровнем соблюдения положений ИКАО и системой организации контроля за безопасностью полетов государства, ответственного за указанные субъекты. Прямым следствием этого является необходимость в расширении обмена информацией между государствами, что включает проблемы транспарентности и более высокого уровня гласности результатов проверок в рамках Программы УППКБП.

9. Учитывая вышеизложенное, государства – члены ЕКГА считают возможным принять ряд практических мер, изложенных ниже.

Отчеты о проверках

10. ИКАО следует проявлять большую транспарентность при выпуске отчетов о проверках и предоставлять государствам полный отчет, который в настоящее время является конфиденциальным документом. Государства – члены ЕКГА отмечают и приветствуют решение Совета по данному вопросу (см. документ WP/63, Revised, п. 5.3). Эта мера позволит государствам оценить уровень выполнения SARPS (в Приложениях 1, 6 и 8), обеспечиваемый в других государствах, и получить более точные сведения о выявленных недостатках, что приведет к созданию климата взаимного понимания и благотворно скажется на двусторонних отношениях государств. Сводные отчеты станут излишними, и их выпуск будет прекращен, что будет иметь положительные последствия для дефицитных ресурсов.

11. Кроме того, следует отметить выдвинутую генеральными директорами ЕКГА инициативу, предусматривающую предоставление своих полных отчетов о проверках и проведение коллективного анализа результатов этих проверок в целях выявления выводов, общих для большого числа государств – членом ЕКГА, и, в качестве второго шага, изучение возможности выработки коллективных решений, способствующих повышению уровня гармонизации. В настоящее время данная инициатива прорабатывается специальной группой ЕКГА по проблемам организации контроля за безопасностью полетов (SOI).

База данных о выводах и различиях, выявленных в ходе проверок (AFDD)

12. ИКАО следует рекомендовать провести более подробный анализ данных, полученных в ходе проверок и хранимых в AFDD. Было бы полезным установить для государств индивидуальные показатели, характеризующие уровень отсутствия эффективной реализации по

каждой (из пяти) областей и по каждому (из восьми) критических элементов надзора за безопасностью полетов. На основе этой информации можно было бы оценить индивидуальные возможности государств по обеспечению эффективного выполнения SARPS и осуществлению своей функции надзора за безопасностью полетов. Возможно, такая оценка могла бы быть проведена ИКАО и включена в отчеты о проверках в виде текста, где указывались бы отдельные области, в которых проверяемые государства не имеют механизма надзора. Государства получили бы более широкие возможности для принятия компетентных решений и соответствующих мер в отношении конкретных иностранных эксплуатантов, выполняющих полеты в их аэропорты.

13. Упомянутая ранее инициатива ЕКГА, прорабатываемая специальной группой SOI, также включает этот аспект и в отношении государств, не входящих в ЕКГА, в целях реализации согласованного подхода при проведении анализа сводных отчетов о проверках УППКБП (первоначальные и контрольные) и выработки коллективной точки зрения ЕКГА по данному вопросу.

Статья 54 j) Конвенции

14. Данная статья требует, чтобы Совет "сообщал Договаривающимся государствам о любом нарушении настоящей Конвенции, а также о любом невыполнении рекомендации или решений Совета". Поэтому Совету можно рекомендовать установить в соответствии с данной статьей процедуру, согласно которой все Договаривающиеся государства будут уведомляться о любом существенном/крупном недостатке в отношении выполнения тем или иным государством SARPS ИКАО в области безопасности полетов.

15. В соответствии с предложениями Совета, содержащимися в документе WP/63 (см. п. 5.6), государства – члены ЕКГА предприняли аналогичную инициативу и недавно утвердили процедуру, называемую "процедура предупреждения SAFA¹", чтобы иметь информацию о дополнительных условиях, предъявляемых отдельным государством – членом ЕКГА к доступу в его аэропорты иностранных воздушных судов или авиакомпаний. Кроме того, указанная процедура предупреждения предусматривает механизм оценки возможности распространения этих условий на другие аэропорты ЕКГА, если необходимость в этом будет продиктована выводами программы SAFA.

16. Помимо вышеуказанных трех мер Ассамблее следует рассмотреть вопрос о том, как расширить обмен информацией. В этом отношении в документе WP/63 Совет представил ряд предложений, предусматривающих возможность обеспечения связи между защищенным веб-сайтом ИКАО и веб-сайтами по безопасности полетов авторитетных организаций. Государства – члены ЕКГА поддерживают принцип данного предложения, так как они видят выгоду в повышении взаимодействия между различными программами "проверок/оценок", осуществляемых различными организациями и, в равной степени, во избежание дублирования. При рассмотрении практических аспектов данного предложения государства – члены ЕКГА обращают внимание на следующие проблемы:

- а) необходимость в благоразумном отборе информации, дополняющей данные, получаемые в рамках УППКБП. Наличие слишком большого объема информации различного характера и степени важности может завуалировать реальные проблемы и привести к обратным результатам, снижающим эффективность программы;

¹ Программа ЕКГА по оценке безопасности полетов иностранных воздушных судов.

- б) спрос на ресурсы ИКАО должен быть на приемлемом уровне. Приоритет следует отдавать оказанию помощи государствам в осуществлении корректирующих действий, и поэтому ресурсы следует выделять соответствующим образом.

Оказание помощи государствам

17. Данный элемент предложенной стратегии представляет собой, возможно, наиболее трудную проблему с точки зрения его реализации. Совету следует отдать должное за представление на рассмотрение Ассамблеи целого ряда возможных путей решения. Указанные предложения и рекомендации не являются исчерпывающими или взаимоисключающими. Государства ЕКГА считают целесообразным, чтобы ИКАО способствовала принятию мер, связанных с развитием сотрудничества между ИКАО и государствами, а также между отдельными государствами. Следует стремиться к достижению договоренностей о сотрудничестве, будь то на региональном или субрегиональном уровне, т. к. они способны повысить рентабельность системы надзора, которая в силу своего характера требует больших ресурсов (например, квалифицированной рабочей силы). Необходимо обеспечить более эффективную координацию действий между заинтересованными сторонами и благоразумное управление ресурсами, включая их приоритетное использование в тех областях, которые вызывают наибольшую обеспокоенность и/или представляют большую угрозу для безопасности полетов. Такие области могут относиться к государствам (их 8), которые оказались не в состоянии разработать план мероприятий, либо к тем (около 30), которые хотя и разработали такой план, но не реализовали его.

18. Что касается этих государств, ИКАО могла бы оказать им прямую помощь, например путем разработки совместно с ними плана мероприятий и выделения для этого целевых ресурсов. ИКАО следует подготовить подробный план решения данного вопроса с указанием предусматриваемых средств и методов, графика выполнения мероприятий и представить его на рассмотрение Совета ИКАО. В зависимости от располагаемых ресурсов, особенно в региональных бюро, и от конкретных ситуаций в заинтересованных государствах, Секретариат ИКАО отвечал бы за выбор первых государств и определение действий, которые следует предпринять, а Совету регулярно представлялась бы информация о ходе работы. Заинтересованным государствам можно было предложить заключить соглашение о том, чтобы в обмен на эту помощь они приняли на себя реалистические обязательства, выполнение которых контролировалось бы Советом.

19. В отношении указанных государств следует отложить реализацию нового комплексного системного подхода. Этим государствам следует заняться устранением выявленных недостатков, прежде чем они приступят к использованию своих ограниченных ресурсов и навыков для подготовки трудоемкой работы проверки, которая в связи с новым подходом стала сейчас более расширенной.

20. Еще более важным является то обстоятельство, что ИКАО могла бы оказать помощь в разработке долгосрочных решений для создания устойчивых и эффективных систем организации контроля за обеспечением безопасности полетов. ИКАО могла бы содействовать созданию региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов, т. к. данный метод представляется более экономичным и устойчивым, чем отдельные решения, принимаемые на уровне государства. ИКАО могла бы сыграть роль катализатора и сводить вместе донорские организации и принимающие помощь субъекты. Она могла бы, возможно, сделать еще один шаг вперед и обеспечить помощь экспертов и управление процессом осуществления проектов. К механизмам, заслуживающим рассмотрения, безусловно, относится созданный под

этикой ИКАО Международный механизм финансирования в целях безопасности полетов (ММФБП).

ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ

21. Государства – члены ЕКГА предлагают участникам 35-й сессии Ассамблеи ИКАО принять во внимание изложенные в данном документе точки зрения и рекомендуют Совету и Генеральному секретарю следующее:

- a) установить в соответствии со статьей 54 j) Чикагской конвенции процедуру, согласно которой все Договаривающиеся государства уведомлялись бы о любых существенных недостатках, связанных с выполнением тем или иным государством SARPS ИКАО в области безопасности полетов;
- b) разработать в рамках существующей правовой основы конкретный механизм оказания помощи государствам, которые не в состоянии подготовить план мероприятий либо, разработав такой план, не реализовали его;
- c) упростить обмен соответствующей информацией, касающейся безопасности полетов, между государствами и заинтересованными сторонами;
- d) предоставить другим Договаривающимся государствам возможность доступа к полным заключительным отчетам групп проверяющих ИКАО на защищенном web-сайте ИКАО;
- e) предоставить посредством использования защищенного web-сайта ИКАО доступ к базе данных о выводах и различиях, выявленных в ходе проверок, включая отчеты о статусе выполнения планов мероприятий государств по устранению недостатков и соответствующие индивидуальные показатели, для получения информации об отсутствии эффективной реализации по каждой проверенной области и по каждому критическому элементу системы надзора за безопасностью полетов.