



**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ**

**36-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ**

**ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ**

**Пункт 15 повестки дня.** Программа авиационной безопасности  
**Пункт 16 повестки дня.** Универсальная программа проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ)

**ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПРИОРИТЕТЫ ПРОГРАММЫ РАБОТЫ  
В ОБЛАСТИ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА 2008–2010 ГОДЫ**

(Представлено Португалией от имени Европейского сообщества и его государств – членов<sup>1</sup> и другими государствами – членами Европейской конференции гражданской авиации<sup>2</sup>)

**КРАТКАЯ СПРАВКА**

За шесть лет после 11 сентября 2001 года во всем мире достигнуты значительные успехи в повышении уровня безопасности гражданской авиации. В настоящем документе изложены приоритеты, для того чтобы, опираясь на достигнутые результаты, дополнительно усовершенствовать международные стандарты, и предложено ИКАО предпринять соответствующие действия.

**Действия:** Ассамблее предлагается:

a) принять к сведению деятельность в рамках Европейского сообщества и в регионе ЕКГА в области безопасности гражданской авиации;

b) выступить за максимально широкое сотрудничество по мониторингу соблюдения между организациями или государствами, проводящими аудит или проверки в области безопасности гражданской авиации. В связи с этим следует поддержать дальнейшую реализацию Программы УППАБ, нацелив ее в большей степени на те государства и/или регионы, в которых недостаточное внимание обращается на национальные и региональные возможности надзора, и используя результаты проводимых ИКАО проверок в области безопасности в качестве основы для дальнейших действий;

c) признать необходимость разработки механизма для осуществления на регулярной, непрерывной и динамичной основе пересмотра Приложения 17 и Руководства по безопасности в координации с Приложениями 9 и 18. В этой связи приоритет следует отдать международным требованиям в отношении жидкостей, гелей и аэрозолей, а также пересмотру списка запрещенных предметов;

d) сделать больший акцент на выполнении Приложения 17 и, в частности, на вопросах человеческого фактора; сделать приоритетными инициативы, направленные на совершенствование подготовки персонала обеспечения безопасности.

<sup>1</sup> Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция и Эстония. Все эти 27 государств также являются членами ЕКГА.

<sup>2</sup> Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Исландия, Молдова, Монако, Норвегия, Сербия, Турция, Украина, Хорватия и Швейцария.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью В ( <i>Безопасность: повысить уровень безопасности международной гражданской авиации</i> )
<i>Финансовые последствия</i>	Неприменимо
<i>Справочный материал</i>	Неприменимо

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 События 11 сентября 2001 года стали напоминанием миру о том, что гражданская авиация по-прежнему является важной мишенью для терроризма. Вследствие событий того дня были предприняты действия на всех уровнях – международном, региональном, национальном и местном – с целью повышения требований к обеспечению безопасности авиации.

1.2 В рамках Европейского сообщества (ЕС) Европейская комиссия получила мандат на разработку согласованных основополагающих норм безопасности гражданской авиации. Эти правила, содержащиеся в Положении (ЕС) № 2320/2002, применяются с января 2003 года. На 35-й сессии Ассамблеи ИКАО Европейская комиссия представила информационный документ A35-WP/94, в котором была подробно изложена законодательная деятельность и инспекционная программа в области безопасности гражданской авиации, осуществляемая в Европейском сообществе. Действие законодательства распространяется не только на 27 государств – членов ЕС, но также на Норвегию, Исландию и Швейцарию на основании специальных договоренностей. Все другие государства, являющиеся членами Европейской конференции гражданской авиации (ЕКГА), но для которых законодательство ЕС не имеет обязательной силы, также обязались применять эти нормы путем выполнения положений документа 30 ЕКГА, которые равносильны этим нормам.

1.3 После 35-й сессии Европейская комиссия непрерывно продолжала разрабатывать при необходимости дополнительные нормативные акты, с тем чтобы требования Сообщества в области авиационной безопасности сохраняли свою актуальность и оставались на самом высоком качественном уровне. Этими требованиями были охвачены стандартные характеристики на различные типы оборудования для досмотра, обязательства по осмотру автотранспортных средств перед въездом в контролируемую зону, подробные правила обеспечения безопасности авиагрузов и ограничения на объем жидкостей, которые пассажирам разрешается пронести на борт воздушных судов, вылетающих из аэропортов Сообщества. Последняя из этих мер была принята в ответ на угрозу безопасности гражданской авиации, которая была впервые идентифицирована в ЕС 10 августа 2006 года.

1.4 Законодательная деятельность дополняется активной программой проверок аэропортов и соответствующих национальных полномочных органов. С момента ее принятия в 2004 году и до июня 2007 года было проведено в общей сложности 103 проверки, включающие первоначальные проверки в аэропортах (54), контрольные проверки в аэропортах (21) и проверки национальных полномочных органов (28).

1.5 В соответствии с требованиями законодательства ЕС о предстоящих проверках в аэропортах заранее не сообщается и график плановых проверок не объявляется. Результаты

проверок доводятся до всех 27 государств – членов ЕС, так как одна из целей состоит в том, чтобы установить взаимное доверие в отношении уровня авиационной безопасности, обеспечиваемого повсюду в Европейском сообществе. Проверки выполняются специально подготовленным персоналом Комиссии, который дополняют инспекторы, откомандированные государствами – членами ЕС (с тем условием, что национальные инспекторы не могут проводить проверки аэропортов в своей стране).

1.6 Следует отметить, что во многих отношениях проверки, проводимые Европейской комиссией, очень похожи на проверки контроля в целях безопасности, проводимые ИКАО. И в том и в другом случаях проверяются меры контроля и практические меры обеспечения безопасности, процедуры и структуры как на национальном уровне, так и на уровне отдельных аэропортов. Вместе с тем имеются также существенные различия, как например степень детализации внедряемых и проверяемых стандартов, а также требование относительно того, что проверки Европейской комиссии в аэропортах Сообщества проводятся без предварительных уведомлений. Другое различие состоит в том, что Европейская комиссия имеет правоприменительные полномочия в том, что касается соблюдения стандартов и правил.

1.7 Эта деятельность дополняется работой ЕКГА по распространению "ноу-хау" в рамках всего Европейского региона. По запросу государств ЕКГА проводит проверки в целях безопасности с целью оказания помощи государствам в повышении уровня обеспечиваемой безопасности. Кроме того, ЕКГА играет центральную роль в предоставлении подготовки персонала на всех уровнях в области авиационной безопасности в Европе. Она также предоставляет техническое содействие Европейской комиссии в ее работе по определению обязательных европейских стандартов на оборудование безопасности и по другим вопросам.

## **2. ИКАО НЕОБХОДИМО РЕГУЛЯРНО ПЕРЕСМАТРИВАТЬ СТАНДАРТЫ И РЕКОМЕНДУЕМУЮ ПРАКТИКУ В ПРИЛОЖЕНИИ 17 И РУКОВОДСТВЕ ПО БЕЗОПАСНОСТИ**

2.1 Раньше Стандарты и Рекомендуемая практика, содержащиеся в Приложении 17, разрабатывались постепенно, как правило, в качестве ответа на тот или иной инцидент, связанный с нарушением безопасности. Но с появлением радикального терроризма и, в частности, с тех пор, как стали использоваться террористы-смертники, такая эволюция мер обеспечения авиационной безопасности была нарушена. В связи с этим по-прежнему сохраняется необходимость в механизме пересмотра Приложения 17 и Руководства по безопасности на регулярной, непрерывной и динамичной основе.

2.2 В частности, в настоящее время имеется несколько элементов, которые необходимо учитывать при разработке политики в области авиационной безопасности. Одним из них является непрерывное изменение угрозы/риска для международной гражданской авиации. Например, до 2001 года использование гражданских воздушных судов в качестве оружия разрушения не рассматривалось в качестве большого риска. Аналогичным образом угроза использования изготовленных в домашних условиях жидких взрывчатых веществ не считалась большой до августа 2006 года. Хотя следующий потенциальный источник нападения на гражданскую авиацию точно предсказать невозможно, нет сомнения в желательности того, чтобы международное нормотворчество в области авиационной безопасности было в состоянии реагировать быстро и соразмерно, когда следующая угроза действительно возникнет.

2.3 Возросшая (ощутимая) угроза террористического нападения на гражданскую авиацию стимулирует значительный объем научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области создания оборудования в целях безопасности. Обнаружение следов химических веществ, биометрическая идентификация, технология компьютерной томографии для досмотра ручной клади, регистрируемого багажа и груза, технология визуализации тела пассажира и непрерывно совершенствуемые средства распознавания подозрительных типов поведения пассажиров – таковы некоторые примеры прогресса, который был достигнут наукой в области обеспечения авиационной безопасности. Очень важно, чтобы Приложение 17 и Руководство по безопасности соответствовали уровню этих достижений с точки зрения содействия внедрению новых технологий и пересмотру требований, касающихся устаревших технологий.

2.4 В связи с тем, что меры безопасности, принимаемые одним государством, могут оказывать влияние на другие государства, необходимо обеспечивать внедрение Стандартов Приложения 17 на всемирной основе. Концепция комплексного подхода к обеспечению безопасности, освобождающая трансферных пассажиров и трансферный багаж от повторного досмотра в аэропортах трансфера и устраняющая необходимость конфискации жидкостей, аэрозолей и гелей у трансферных пассажиров, применима только в том случае, если целостность мер безопасности обеспечена и подтверждена другими государствами.

2.5 Когда нормотворчество по авиационной безопасности является только реакцией на инциденты, существует вероятность того, что в ответ на последнюю угрозу будут введены новые правила. Непрерывная разработка все новых и новых правил может привести к путанице в правилах. Что еще важнее, со временем это может привести к нехватке ресурсов в силу ненужного дублирования мер безопасности. Кроме того, можно относительно легко добавлять новые "наслоения" требований безопасности, но гораздо труднее определить тот участок, где введение нового требования позволило бы, не снижая уровня безопасности, произвести сопоставимое сокращение мер контроля и/или персонала/ресурсов на другом участке.

2.6 Универсальная программа ИКАО по проведению проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ) является позитивным средством повышения уровня авиационной безопасности во всем мире. Опыт осуществления аналогичной программы проверок в рамках Европейского сообщества показал, что инспекционные проверки/аудит являются не только стимулом для государств правильно выполнять свои обязательства, но они также помогают обнаруживать аномалии и пробелы в нормотворчестве. Важно, чтобы результаты программы проверок ИКАО быстро и напрямую использовались в процессе нормотворчества, позволяя при необходимости пересматривать положения Приложения 17 и Руководства по безопасности.

### 3. ПРЕДЛАГАЕМАЯ ПРОГРАММА РАБОТЫ НА 2008–2010 ГОДЫ

3.1 Исходя из своего опыта разработки и отслеживания стандартов по авиационной безопасности на региональной основе, Европейское сообщество (ЕС) и Европейская конференция гражданской авиации (ЕКГА) предлагают включить ряд направлений деятельности в программу работы ИКАО на 2008–2010 годы.

3.2 После рассылки письма государствам ИКАО от 1 декабря 2006 года "Рекомендуемые меры контроля в целях безопасности для проверки жидкостей, гелей и аэрозолей" (Ref.: AS 8/11-06/100 Confidential) и последующего письма государства от 30 марта 2007 года один из приоритетов должен включать безотлагательный поиск решения, основанного на применении технологии, а также завершение проводимой работы по уточнению и

согласованию правил, касающихся ограничений на жидкости, гели и аэрозоли, включая процедуры для магазинов, продающих жидкости в контролируемых зонах аэропорта. Это очень важная задача, так как данная мера породила для авиации негативную рекламу среди авиапассажиров. Согласование правил на международном уровне чрезвычайно желательно для восстановления доверия к преимуществам обеспечения безопасности.

3.3 Во-вторых, следует пересмотреть ограничения на предметы, которые можно пронести на борт, с тем чтобы они лучше отражали нынешнюю обстановку. Существующий список запрещенных предметов составлялся до того, как широко распространилась угроза террористов-смертников и до введения правила об обязательном использовании укрепленных дверей кабины экипажа. Аналогичным образом изменилось отношение пассажиров к угонщикам воздушных судов, теперь пассажиры с большей вероятностью могут оказывать им противодействие (как показали события на рейсе UA93 11 сентября 2001 года). Видимо, это тот случай, когда необходимо подумать, следует ли создавать "все новые и новые правила" (см. п. 2.5 выше).

3.4 Кроме того, необходимо лучше согласовать Приложение 17 (Безопасность) с Приложением 18 (Опасные грузы), так как в них имеется немало параллелизма, в том что касается запрещенных предметов. Пассажиров необходимо соответственно информировать об ограничениях, введенных по соображениям авиационной безопасности или безопасности полетов на предметы, которые они могут провозить в ручной клади или багаже.

3.5 С учетом всех этих элементов следует пересмотреть степень фактической угрозы, вызываемой каждым предметом, находящимся в списке запрещенных предметов, не в последнюю очередь в связи с тем, что этот список должен внушать к себе доверие пассажиров. Поэтому проводимую в ИКАО работу по пересмотру списка запрещенных предметов, включая также правила относительно жидкостей, аэрозолей и гелей, следует продолжить и завершить в приоритетном порядке. Следует также рассмотреть возможность составления сводного списка запрещенных предметов, который будет применим к Приложениям 17 и 18.

3.6 В более общем плане, следует рассмотреть возможность перехода от разработки новых правил как средства решения вопросов авиационной безопасности к лучшему выполнению существующих правил. Опыт проверок показывает, что недостатки в области авиационной безопасности, скорее всего, возникают из-за неспособности правильно выполнять существующие меры безопасности, а не из-за отсутствия надлежащих требований.

3.7 В этой связи следует иметь в виду, что в недостатках в области безопасности ключевую роль играет человеческий элемент, так как часто именно он является самым слабым звеном в цепи мероприятий по обеспечению авиационной безопасности. Набор и подготовка персонала, начальная и периодически повторяющаяся, являются ключевыми факторами в поддержании или повышении уровня авиационной безопасности. Поэтому следует уделять более высокий приоритет решению вопросов человеческого фактора.

3.8 На первом этапе осуществления Программы УППАБ, после посещения всех Договаривающихся государств, была проделана ценная работа по повышению осведомленности относительно вопросов авиационной безопасности во всем мире. Однако для второго этапа Программы такой обобщенный подход представляется несбалансированным. Напротив, основной акцент должен быть сделан на способности государств обеспечивать надлежащий контроль за выполнением мероприятий по обеспечению авиационной безопасности и на том, как государства устраняют недостатки, выявленные в ходе начальных проверок в целях безопасности. Таким

образом, ресурсы должны быть нацелены на эффективный контроль выполнения планов корректирующих действий, предложенных государствами. Кроме того, более четкий контроль эффективности национальных систем обеспечения качества является эффективным способом использования ограниченных ресурсов для оценки качества соблюдения мер безопасности.

3.9 Наряду с более конкретным нацеливанием проверок ИКАО в целях безопасности, необходимым для оптимизации эффективности УППАБ, следует также расширить предоставление информации Договаривающимся государствам в тех случаях, когда уровень безопасности определен как чрезвычайно неудовлетворительный. Такой подход еще больше укрепит доверие к Программе УППАБ и повысит ее эффективность. Конечно, необходимо разработать правила распространения такой информации, чтобы дать государствам возможность выполнить программу корректирующих действий, а также ограничить распространение чувствительной информации. Тем не менее хроническое невыполнение Договаривающимся государством своих обязательств по Приложению 17 является предметом беспокойства для всех государств.

3.10 Для того чтобы дополнить проверки ИКАО в целях безопасности, следует глубже проработать вопрос об использовании опыта других Договаривающихся государств в целях повышения уровня безопасности. ЕКГА проявляет большую активность в области подготовки персонала как в Европе, так и в рамках сотрудничества с соседними регионами. В связи с этим ИКАО следует продолжать действия, направленные на укрепление межрегионального сотрудничества, в координации с региональными конференциями.

3.11 По-прежнему сохраняется необходимость добиться лучшего соотношения между обеспечением безопасности и упрощением формальностей. Слишком часто правила по упрощению формальностей разрабатываются независимо от правил по безопасности и наоборот. Требуется более гармонично сочетать необходимость для авиационной отрасли работать с минимумом помех, вызванных выполнением требований по безопасности, с необходимостью не ставить под угрозу обеспечение безопасности по причинам упрощения формальностей. В этой связи следует более четко согласовать положения Приложений 9 и 17.

3.12 Наконец, имеется пожелание дополнить существующую "Типовую статью по авиационной безопасности" для двусторонних или региональных соглашений положениями о сотрудничестве между государствами, что содействовало бы (взаимному) признанию стандартов по безопасности. В результате такая типовая статья могла бы стать основой для переговоров между Договаривающимися государствами. Разработка такой типовой статьи была бы большим шагом вперед в продвижении концепции комплексного подхода к обеспечению безопасности.