

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****36-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ****ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ****Пункт 15 повестки дня. Программа авиационной безопасности****СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТЬЮ (SEMS)**

(Представлено Международной ассоциацией воздушного транспорта)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе приводится описание подхода, применяемого Международной ассоциацией воздушного транспорта для обеспечения того, чтобы все авиакомпании – члены ИАТА использовали в своей деятельности системы управления безопасностью (SEMS). Сегодня введение SEMS является обязательным требованием для членов ИАТА, предусмотренным в программе проверок ИАТА организации контроля за обеспечением безопасности полетов (IOSA). Далее в документе рассматривается роль систем управления в среде авиационной безопасности и определяются выгоды, обусловленные применением подхода на основе SEMS, одобренного всеми заинтересованными сторонами, в части регулирования безопасности и операционного обеспечения контроля безопасности. Затем в документе обращается внимание на выгоды, которые может обеспечивать данный подход в плане оказания поддержки постоянному совершенствованию и поддержанию безопасной и эффективной авиатранспортной системы и выполнению требований Международной организации гражданской авиации (ИКАО), предусмотренных Приложением 17 "Безопасность" к Конвенции о международной гражданской авиации.

Действия: Ассамблее предлагается:

- а) поддержать усилия ИАТА и Группы экспертов AVSEC по разработке и внедрению систем управления безопасностью (SEMS);
- б) рассмотреть вопрос о принятии подхода, основанного на системах управления, для обеспечения выполнения всеми Договаривающимися государствами требований к контролю качества, предусмотренных поправкой 11 к Приложению 17.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью В "Повышать уровень авиационной безопасности в гражданской авиации во всем мире"
<i>Финансовые последствия</i>	Неприменимо
<i>Справочный материал</i>	Неприменимо

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В рамках систем управления безопасностью (SEMS) используются в основном важнейшие принципы и концепции систем управления безопасностью полетов. Улучшение показателей безопасности полетов повсюду в мире, обусловленное повсеместной поддержкой систем управления безопасностью полетов, свидетельствует о том, что в случае принятия всеми заинтересованными сторонами и нормативными органами принципов SEMS можно ожидать аналогичных улучшений и в сфере безопасности.

1.2 Поскольку SEMS являются общесистемным подходом к обеспечению авиационной безопасности, успех их реализации зависит от их признания всеми заинтересованными сторонами, включая нормативные органы. Группа экспертов AVSEC ИКАО учла этот факт и пришла к выводу о том, что задачу по разработке концепции SEMS в качестве основы для организации ресурсов авиационной безопасности и управления ими следует включить в перечень стратегических задач в области безопасности (см. доклад AVSECP/18, добавление А, стратегическая задача в области безопасности № 15).

1.3 По мнению ИАТА, текущая оперативная обстановка обуславливает целесообразность внедрения SEMS в настоящий момент. Для нормативных органов и пассажиров обеспечение безопасности носит приоритетный характер. В этой связи следует приветствовать любую инициативу по совершенствованию мер в области AVSEC. Более того, из-за большой текучести кадров и растущего числа новых авиаперевозчиков все более острой становится необходимость в стандартизированных и согласованных процедурах обеспечения безопасности и подготовки персонала.

2. СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ИАТА

2.1 Соблюдение авиаперевозчиками требований к безопасности обуславливает необходимость внедрения ими многочисленных процессов обеспечения безопасности. Повышение качества соблюдения требует разработки средств, способствующих гармонизации и стандартизации процессов, обеспечивающих выполнение требований в области безопасности.

2.2 Для достижения этой цели ИАТА требует сейчас от всех своих членов обязательного внедрения систем управления безопасностью (SEMS). Соблюдение обеспечивается посредством реализации ИАТА программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (IOSA), все положения которой, касающиеся безопасности, гарантируют внедрение авиакомпаниями –членами ИАТА всех основных элементов SEMS.

2.3 Авиаперевозчики, внедрившие SEMS в свою деятельность, очень быстро начинают осознавать их выгоды, поскольку это становится упреждающим подходом к управлению безопасностью вследствие тесной взаимосвязи систем с механизмом оценки угроз. Внедрение систем SEMS означает, что процессы обеспечения безопасности авиаперевозчиками будут в значительной степени определяться программой, управляемой данными, основу которой составляют сведения, обеспеченные механизмами оценки угроз.

2.4 SEMS способствуют не только соблюдению нормативных требований, предусмотренных программой безопасности авиаперевозчика (ACSP), но и их превышению, поскольку SEMS нацелены на использование наилучшей отраслевой практики.

2.5 SEMS призваны дополнять, а не заменять типовую ACSP. SEMS определяют порядок реализации процессов, позволяющих обеспечивать соответствие требованиям, предусмотренным ACSP, и в конечном итоге превышать их.

2.6 SEMS упрощают проведение проверок мер обеспечения безопасности. В рамках SEMS предусматривается обязательное оформление в письменном виде всех процедур обеспечения безопасности и разъяснение порядка их реализации, что исключает любую возможность двусмысленного понимания способов соблюдения определенных требований.

2.7 Кроме того, SEMS могут быть чрезвычайно выгодными для авиаперевозчиков и для всех заинтересованных сторон. Внедрение SEMS позволяет оперативно выявлять недостатки в деятельности авиаперевозчика и одновременно обеспечивает средства эффективного смягчения данных ограничений.

2.8 SEMS становятся центральным местом размещения всех документов и средств, связанных с обеспечением безопасности. Совершенно очевидно, что в одном отдельном документе невозможно изложить все применяемые авиаперевозчиком процессы обеспечения безопасности, но SEMS можно использовать в качестве общей базы, включающий в себя все материалы, связанные с обеспечением безопасности. В структуру могут входить приложения с изложением особых требований в области безопасности некоторых государств или тематические описания (например, мошенничество в корпорированном бизнесе, безопасность информационных технологий и т. д.). Централизованное размещение информации о всех средствах обеспечения безопасности может способствовать проведению проверок и осуществлению надзора.

2.9 Использование SEMS авиаперевозчиками неизбежно приводит к усилению мер безопасности. SEMS способствуют приданию безопасности характера одной из основных корпоративных ценностей, что в свою очередь помогает повысить общий уровень безопасности авиаперевозчика и в конечном итоге всей авиационной системы.

2.10 SEMS предусматривают использование более упорядоченного подхода к способам достижения авиаперевозчиками целей в области обеспечения безопасности. Реализация процедур обеспечения безопасности станет более формализованной и объективной или нацеленной на результат.

2.11 Авиаперевозчикам рекомендуется принять принципы SEMS и реализовать их в рамках своих ACSP, поскольку это также положительно отразится на их экономическом благосостоянии и поможет им более эффективно и рентабельно осуществлять меры безопасности.

2.12 Внедрение SEMS также свидетельствует об упреждающей готовности авиатранспортной отрасли приступить к глобальной гармонизации мер и процедур в области обеспечения безопасности.

3. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ В СРЕДЕ БЕЗОПАСНОСТИ

3.1 В среде управления риском безопасности изучаются угрозы, которые зачастую недостаточно определены, постоянно изменяются или являются результатом умышленных и преднамеренных действий. Кроме того, специфические угрозы безопасности следует считать непредсказуемыми и, возможно, огульными по своему характеру. Например, разведывательные и правоохранительные органы, занимающиеся предотвращением террористической деятельности, могут обнаруживать информацию о готовящихся нападениях, однако при этом необходимо и благоразумно предполагать, что они, возможно, не смогут постоянно выявлять и предотвращать все возможные угрозы.

3.2 Кроме того, необходимо обеспечивать возможность оперативного усиления мер безопасности в любое время в связи с повышением уровня риска безопасности. Помимо этого, такие меры по своему характеру обычно чрезвычайно заметны и докучливы и зачастую конфликтуют с необходимостью упрощения формальностей, касающихся пассажиров и авиагрузов, для чего требуется оперативный доступ к помещениям и услугам в целях ускорения процесса авиаперевозок. Это не относится к подавляющему большинству мер контроля, реализуемых в среде безопасности.

3.3 Данные факторы следует признавать и проводить их оценку при изучении и разработке конкретных мер превентивного контроля безопасности и соответствующих нормативных стандартов.

3.4 Признание этих факторов обуславливает необходимость применения комплексного системного подхода к управлению в рамках различных нормативных и отраслевых организаций, ответственных за реализацию мер в сфере безопасности полетов и авиационной безопасности. Применение такого подхода обеспечивает целый ряд выгод, включая:

3.4.1 Интеграцию существующих организационных систем управления качеством во всеобъемлющую и согласованную организационную структуру и культуру, что позволяет использовать более гармоничный и стандартизированный подход к способам надлежащей реализации процессов обеспечения безопасности при всеобщем совершенствовании и большей унификации стандартов предоставления обслуживания.

3.4.2 Внедрение в существующие процессы на нормативном и отраслевом уровне эффективных мер по оценке риска, что может способствовать приданию процессам обеспечения безопасности упреждающего и целенаправленного характера и поэтому сделать их потенциально более эффективными и действенными, не затрагивая при этом без надобности экспортную торговлю и передвижение пассажиров.

3.5 Дополнительная информация об основных компонентах, необходимых для успешного внедрения подхода на основе системы управления к обеспечению авиационной безопасности, содержится в исполнительном резюме по системам управления безопасностью (SEMS) ИАТА для эксплуатантов воздушного транспорта, которая включена в качестве добавления 1.

3.6 ИАТА ставит своей целью принятие членами этой организации комплексного подхода к использованию всех систем управления в своей деятельности, включая как минимум управление авиационной безопасностью, безопасностью полетов, качеством и рисками,

связанными с предпринимательской деятельностью. ИАТА стимулирует применение этого подхода в рамках своей инициативы "Комплексные системы управления авиакомпаниями (i-AMS)".

3.7 Кроме того, для успешного внедрения авиаперевозчиками систем SEMS в свою деятельность исключительно важно, чтобы государства поддержали такой подход как отвечающий требованиям к обеспечению безопасности, предусмотренным Приложением 17 "*Безопасность*" ИКАО и отдельными регулятивными органами.

3.8 Государствам также рекомендуется составлять правила, ориентированные на достижение желаемых результатов или соблюдение стандартов, а не предписывать конкретные процедуры, необходимые для обеспечения соблюдения. Обеспечение гибкости организациям, ответственным за реализацию мер безопасности, для наилучшего соблюдения установленных стандартов приведет к более эффективному и действенному использованию ресурсов в целом.

3.9 Правила, ориентированные на достижение конечных результатов или показателей, также упрощают надзор за контролем качества, который государство должно проводить в отношении заинтересованных организаций, за счет сведения функций надзора к обеспечению соблюдения стандартов безопасности, не концентрируя при этом внимания на конкретных деталях процедур.

3.10 И наконец, для улучшения сотрудничества чрезвычайно важно, чтобы Договаривающиеся государства признавали различные методы выполнения стандартов безопасности, без чего невозможно усовершенствовать среду безопасности в целом. Взаимная приемлемость процедур обеспечения безопасности исключает необходимость введения экстерриториальных обязательных процедур обеспечения безопасности, что в конечном итоге гарантирует одинаковый уровень безопасности в глобальном масштабе.

4. СВЯЗЬ С ПОПРАВКОЙ 11 К ПРИЛОЖЕНИЮ 17. ТРЕБОВАНИЯ К КОНТРОЛЮ КАЧЕСТВА

4.1 В поправке 11 к Приложению 17 "*Безопасность*" ИКАО излагаются меры, призванные обеспечить соответствие положений Приложения уровню глобальной угрозы, включая:

4.1.1 Усиление положений, касающихся контроля качества;

4.1.2 Концепции оценки риска, подтверждающие необходимость использования процессов оценки риска Договаривающимися государствами в соответствующих случаях при определении нормативных требований.

4.2 ИАТА считает, что комплексный системный подход к регулированию безопасности, предусматриваемый системами управления безопасностью (SEMS), позволит государствам более эффективно обеспечивать соответствие положениям Приложения 17 в настоящее время и в будущем. В этом находят признание выгоды, свойственные интеграции оценки риска и нормативных программ контроля качества в рамках комплексной и согласованной организационной структуры и культуры, что обеспечивает применение более последовательного и стандартизированного подхода.

4.3 В качестве конкретного примера можно отметить, что текущей деятельности по проведению своевременной и точной оценки риска может оказывать поддержку эффективная система контроля качества, обеспечивающая постоянную корректировку и совершенствование процедур оценки. Это способствует текущей разработке надежных нормативных требований об устранении выявленных и потенциально возникающих угроз и уязвимостей.

4.4 Кроме того, а также признавая тот факт, что нормативные ресурсы не беспредельны, эффективные процессы оценки риска обеспечивают государствам потенциальные возможности своевременно направлять свою деятельность по осуществлению надзора на те области, в которых она больше всего необходима.

4.5 Очень важно отметить, что подход на основе SEMS никоим образом не исключает и не умаляет необходимости эффективных систем контроля качества (эта необходимость подтверждается в поправке 11, согласно которой статус ранее имевшегося в *Руководстве по безопасности* ИКАО (Doc 8973) инструктивного материала по этому вопросу повышен до уровня Стандарта). Напротив, SEMS обеспечивают основу для приведения этих систем в соответствие и их согласования с более широким организационным процессом в целях создания условий, позволяющих применять последовательный и стандартизированный подход к обеспечению авиационной безопасности как внутри Договаривающихся государств ИКАО, так и в отношениях между ними. В результате появляются возможности всеобщего совершенствования и большей унификации стандартов предоставления обслуживания и выполнения SARPS Приложения 17.

5. ВЫВОД

Ассамблее предлагается:

- a) принять к сведению информацию о том, что введение систем SEMS является в настоящее время обязательным требованием для членов ИАТА, предусмотренным в программе проверок ИАТА организации контроля за обеспечением безопасности полетов (IOSA);
- b) поддержать усилия ИАТА и Группы экспертов AVSEC по разработке и внедрению систем управления безопасностью (SEMS);
- c) рассмотреть вопрос о принятии подхода, основанного на системах управления, для обеспечения выполнения всеми Договаривающимися государствами требований к контролю качества, предусмотренных поправкой 11 к Приложению 17.

— — — — —

APPENDIX

1. Introduction

- Security Management Systems (SEMS) is a more structured and standardized approach to how Security processes should be implemented and will provide overall better and more uniform standards throughout the aviation industry.
- Implementing SEMS as well as an effective and focused threat assessment process should contribute to making Security processes pro-active.
- Essentially, an SEMS is an element of corporate management's responsibility which sets out a company's Security policy to manage Security as an integral part of its overall business making Security one of the company's core values by developing a Security culture
- SEMS is a business-like approach to Security; goals are set, levels of authority are established, etc. much the same as with Quality Management Systems (QMS) and Safety Management Systems (SMS).
- When viewed in this context it becomes obvious that the three programs (SEMS, QMS, SMS) must be harmonized to ensure consistency and an equivalent level of attention.
- Further, SEMS is based on ICAO Annex 17 standards and the IATA Operational Safety Audit (IOSA) Security Standards. Through IOSA, SEMS already has a Quality Management segment in place. QMS becomes a complimentary system
- Each airline must implement the system that works best in their specific situation – there is no “one-size-fits-all” system.
- The SEMS template should serve as a guide of what should be achieved after full implementation of SEMS.
- In order to have an effective Security Management System, it should include the methods and procedures to achieve:
 - Senior management commitment to Security
 - Appointment of a Head of Security
 - Creation of a Security department organisational structure
 - Promotion of a Security culture
 - Training of Security personnel
 - Security awareness training for all employees
 - Regular evaluation of Security personnel
 - Effective day to day Security operations
 - Incident and accident investigative reporting
 - Continuous correction from the outcome of incident accident investigation report.
 - Threat assessment
 - Risk Management
 - Emergency response procedures
 - Regular audits and protocols for correction of deficiencies
- The following points should be made when a Security Management System is implemented:
 - Companies should build on existing procedures and practices rather than start all over. SEMS should be seen as an evolutionary tool rather than a revolutionary device.

- Adoption of “best practice” standards must be the goal. The Air Carrier Security Programme requirements mandate the minimum requirement for an air carrier to be compliant. SEMS will help air carriers achieve “best practice” standards which would be in compliance with requirements of all States where the air carrier operates.
- A SEMS must be a company-wide system. Established at the corporate level, the SEMS should then devolve to individual departments. Flight Operations, In-flight, Baggage Services, Passenger Services, Airport Services, Telephone Sales and all other departments whose activities contribute to Security need to develop their own procedures under the umbrella of the SEMS.
- Each air carrier is responsible for the development of security procedures and operational bulletins based on the concepts of this template taking into account their own operational environment resources available and regulatory framework of their State of registry and State(s) of operations
- If some Security operations are outsourced, contracts should identify the need for equivalent, auditable SEMS in the supplier.
- In order for SEMS to be successful, it needs endorsement from the concerned regulators and all stakeholders involved in aviation.

2. **Organization and Management**

- There is a need for senior management to formally endorse, in a written document, their commitment to Security as a central component of the air carrier’s core values.
- A Head of Security with a direct reporting line to senior management should be appointed
- A clear organizational chart of the Security department should be drafted where all necessary responsibilities have a dedicated point of contact. The organizational chart should be proportionate to the size of the company.
- Security should be every employee’s responsibility and should be an integral part of the management plan.
- Communication of Security information, as appropriate, is a very important part of the development of a Security culture.
- When employing contractors the following information should be provided by the contractor to the air carrier before agreeing to use their services:
 - Security arrangement and procedures
 - Previous Security record
 - Hiring and staff training policies
 - A routine audit should be performed
- Further to that the air carrier should submit appropriate sections of the SEMS to the contractor and ensure that they are willing to be in line with the air carrier’s Security culture commitment.
- Security documentation and manuals should be centralised and readily accessible to all employees affected by the document or appropriate sections.

3. **Human Resources Management**

- Procedures should be put in place to hire competent staff and ensure that they have been cleared by background checks as outlined in National legislation, and the air carrier security programme.
- An efficient training programme should be developed for staff involved in implementation of security measures. Effective and measurable initial & recurrent training and testing/evaluation modalities should be developed.

- Security awareness training sessions should be attended by all employees, periodically, in order to promote a Security culture.
- Performance appraisals should be conducted on a regular basis to ensure that all employees perform their functions adequately in a co-operative and constructive manner benefiting both the employer and employee
- Human factors need to be taken into consideration when developing effective Security procedures.
- Human factors should be considered essential in maintaining staff motivation at acceptable levels.
- Staff rotation and work variety contribute in maintaining staff motivation and productivity.

4. **Quality Assurance**

- In order to ensure that Security measures are in compliance with mandated requirements, quality controls should be put in place.
- Many options exist for quality control measures, both internally and externally, each with their advantages and disadvantages.
- The best approach to ensure quality assurance is most likely a combination of both internal and external quality control measures.
- Further to that, international audit mechanisms such as IOSA and the ICAO Universal Security Audit Programme (USAP) are in place to guarantee acceptable global Security standards. SEMS can help air carriers meet IOSA Security Standards and Recommended Practices. SEMS can also help States, who have endorsed these principles, successfully meet USAP audit requirements.

5. **Security Operations**

- SEMS should provide details into how to achieve “best practice” Standards for the necessary Security processes to ensure protection of all air carrier assets. Care must be exercised to ensure consistency with National legislation regarding aviation security.
- The topics to be covered in SEMS should include but are not limited to the following:
 - Access Control
 - Perimeter Security
 - Airside Security
 - Protection of parked aircraft
 - Airport personnel identification
 - Aircraft security
 - Pre-flight aircraft searches
 - Reinforced cockpit doors
 - Carriage of weapons
 - Authorise carriage of weapons
 - Carriage of weapons as baggage
 - Passenger, supernumeraries and cabin baggage Security
 - Passenger identity verification
 - Passenger and carry-on baggage screening
 - Transit and transfer passengers
 - Special screening procedures
 - Diplomats
 - Persons exempted from screening

- Persons in custody and under administrative control
- Airline crew, airport staff and other non-passenger
- Monitoring performance of Security equipment
- Hold baggage Security
- Cargo, mail and express parcels Security controls
- Catering and stores Security
- Risk and Threat assessment
- Security Audits
- Accountable Document Security

It is very useful to clearly assign responsibilities between the airlines, airport authorities and other entities involved in maintaining security.

6. Contingencies

- Air carriers should have risk and threat assessment as well as risk and threat management mechanisms developed. Some States offer assistance in the threat assessment process. State mandates should have priority when they are in place.
- Air carriers should have an emergency response plan in place for incidents of all types, including Security incidents. The appropriate infrastructure and staffing should be put in place.
- Emergency measures should exist in the eventuality of at least the following security related incidents which are the most common:
 - Bomb threat
 - Bomb threat against buildings (including provisions for terminal evacuation)
 - Hijacking
- Air carriers can learn a significant amount of information about flaws in their operations when incidents take place. However, it is best to discover flaws through security exercises. In order for incidents to be learning experiences, there needs to be a thorough investigation process that can identify where procedures were lacking in order to remedy and implement corrective action.

7. Additional Security Accountabilities

- Security issues that are important to air carriers, but not necessarily directly related to compliance of the Air Security Programme, may also be included as part of SEMS. This further reiterates that SEMS is designed to be an all encompassing Security document that promotes Security awareness.
- Issues to be addressed as part of organizational extensions can be but are not limited to:
 - Aviation Security related issues:
 - Disruptive passengers
 - Inadmissible passengers
 - Stowaways
 - Passenger risk assessment
 - Protection of layover crew and ex-pat staff
 - Theft
 - Fraud and insider crime
 - Building and infrastructure security

- International Security Standards and Recommended Practices (Legal framework)
- Co-operation with airport security and other AVSEC/regulatory agencies
- Mutual recognition and harmonization of Security requirements and procedures
- AVSEC roles of station managers

— END —