



Международная организация гражданской авиации

Целевая группа Совета по восстановлению авиации (ЦГВА)

Монреаль, Канада, 27 мая 2020 года

ДОКЛАД

КРАТКАЯ СПРАВКА

С самого начала кризиса, вызванного возникшей в 2019 году вспышкой коронавирусной болезни (COVID-19), авиационная система сталкивается со все более серьезными проблемами. Международная организация гражданской авиации (ИКАО) посредством Целевой группы Совета по восстановлению авиации (ЦГВА) демонстрирует решимость укреплять партнерские отношения со своими государствами-членами, международными и региональными организациями и отраслью для решения этих проблем и подготовки универсального инструктивного материала по обеспечению безопасного, надежного и устойчивого возобновления авиационной деятельности и восстановления авиационного сектора.

Наиболее эффективным способом обеспечения возобновления авиационной деятельности и восстановления авиационного сектора является внедрение международного подхода, основанного на 10 ключевых принципах:

- 1) **защита людей: единообразные, но гибкие меры;**
- 2) **работа в качестве единой авиационной команды и проявление солидарности;**
- 3) **обеспечение базовой связности;**
- 4) **активное управление рисками, связанными с безопасностью полетов, авиационной безопасностью и здравоохранением;**
- 5) **интеграция авиационных мер по охране здоровья населения в системы обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности;**
- 6) **укрепление общественного доверия;**
- 7) **проведение различия между возобновлением авиационной деятельности и восстановлением авиационного сектора;**
- 8) **поддержка стратегий оказания финансовой помощи в интересах авиационной отрасли;**
- 9) **обеспечение устойчивости;**
- 10) **извлечение уроков для улучшения способности к восстановлению.**

Важно, чтобы взаимоприемлемые меры были согласованы на глобальном и региональном уровне. Такие меры должны быть совместимы с требованиями по безопасности полетов и авиационной безопасности; соразмерны улучшению ситуации в области общественного здравоохранения; по возможности гибкими для обеспечения эффективного восстановления экономики; а также не приводить к искажениям рыночного характера. Меры, предполагающие расходы или другие виды нагрузки на отрасль, должны быть тщательно проанализированы и оправданы соображениями безопасности, здравоохранения и укрепления доверия со стороны пассажиров и членов экипажей.

Такие меры можно разделить на четыре категории:

- a) **Меры по обеспечению безопасности полетов и авиационной безопасности.** Государства могут временно отступать от Стандартов ИКАО, однако подобные действия не должны наносить ущерба безопасности полетов и авиационной безопасности и о них необходимо должным образом уведомлять ИКАО. По завершении кризиса дальнейшее отступление от норм не допускается.
- b) **Авиационные меры по охране здоровья населения.** Государствам следует разработать правила по охране здоровья населения с учетом инструктивного материала, содержащегося в прилагаемом документе *Take-off: Guidance for Air Travel through the COVID-19 Public Health Crisis ("Взлет. Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19")*. Необходимость этих мер подлежит регулярной оценке. Применение утрачивающих актуальность мер прекращается после того, как необходимость в них исчезает.
- c) **Меры по упрощению формальностей.** Государствам следует повышать уровень межсекторальной координации путем создания национальных комитетов по упрощению формальностей при воздушных перевозках или эквивалентных органов и путем систематического использования в качестве справочного материала формы представления информации о местонахождении пассажира. Ответственность за обеспечение безопасности всех операций возлагается на государства.
- d) **Экономические и финансовые меры.** Эти меры должны быть комплексными, адресными, соразмерными, прозрачными, временными и соответствующими политике ИКАО, а также обеспечивать надлежащий баланс интересов без ущерба для добросовестной конкуренции.

Государствам и отрасли гражданской авиации необходимо стремиться к созданию более устойчивой авиатранспортной системы посредством обеспечения четкого определения и признания жизненно важной роли авиации как глобального фактора развития, особенно во время кризиса. В частности, государствам при содействии со стороны ИКАО следует выявлять и устранять пробелы в области оказания надлежащей поддержки уязвимым представителям международного сообщества и в области оказания необходимых услуг. Важным этапом работы по обеспечению готовности к решению будущих проблем является анализ уроков и опыта, извлеченных из текущего кризиса, что позволит усовершенствовать рабочие процессы и механизмы координации.

Наиболее эффективным способом обеспечения успешного восстановления авиации в настоящее время и повышения ее устойчивости в будущем является объединение усилий заинтересованных сторон из различных регионов и секторов. Изложенные в настоящем докладе рекомендации и меры подлежат тщательному выполнению на всех уровнях: местном, национальном и международном. Такие меры также необходимо будет корректировать с учетом изменения ситуации. Для этого ИКАО в сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами гражданской авиации следует и впредь осуществлять мониторинг и оценку сложившейся ситуации, используя эту возможность для укрепления авиационной системы.



РЕКОМЕНДАЦИИ

Ниже приводится краткое изложение рекомендаций, сформулированных в настоящем докладе.

Рекомендация 1

Во время глобальной вспышки COVID-19 государствам-членам следует по-прежнему уведомлять о новых различиях, связанных с чрезвычайной ситуацией, вызванной COVID-19 (CCRD), с помощью подсистемы электронной системы представления информации о различиях (EFOD).

Рекомендация 2

После возобновления деятельности в обычном режиме государствам-членам следует избегать дальнейшего применения каких-либо мер по смягчению контроля, введенных в связи с COVID-19. Уведомления о различиях, сохраняющихся по окончании чрезвычайной ситуации, если таковые имеются, следует представлять с помощью системы EFOD или в обычном бумажном виде, если речь идет о материалах, относящихся непосредственно к Приложению 17 "Безопасность".

Рекомендация 3

Государствам-членам следует ускорить разработку инструктивного материала по обеспечению безопасности полетов при выполнении полетов по новым или измененным правилам во время этого кризиса.

Рекомендация 4

При временной адаптации мер по обеспечению авиационной безопасности с использованием предоставленного инструктивного материала государствам-членам предлагается укреплять свои системы контроля для обеспечения последовательного применения этих мер в целях защиты авиации от актов незаконного вмешательства.

Рекомендация 5

Важным условием укрепления доверия общественности и пассажиров к авиатранспортной системе является согласованность глобальных и региональных правил. В этой связи государствам-членам следует разработать авиационные правила по охране здоровья населения с учетом инструктивного материала, изложенного в документе *Take-off: Guidance for Air Travel through the COVID-19 Public Health Crisis* ("Взлет. Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19").

Рекомендация 6

В поддержку скорейшего возобновления авиационной деятельности в обычном режиме государствам-членам следует регулярно оценивать необходимость дальнейшего применения мер по снижению риска по мере уменьшения риска передачи COVID-19; применение мер, в которых уже нет необходимости, следует прекратить.

Рекомендация 7

Государствам-членам, которые еще не сделали этого, следует незамедлительно создать национальный комитет по упрощению формальностей при воздушных перевозках (или эквивалентный орган) согласно требованиям Приложения 9 в целях повышения межсекторальной координации на национальном уровне.

Рекомендация 8

Государствам следует на систематической основе использовать Форму представления информации о местонахождении пассажира для обеспечения идентификации пассажиров и определения их местонахождения в целях сдерживания распространения болезни и предотвращения повторного возникновения пандемии.

Рекомендация 9

Государствам-членам следует принять меры по организации подготовки соответствующего персонала в области выявления и урегулирования случаев недисциплинированного поведения пассажиров, связанного с несоблюдением необходимых авиационных мер по охране здоровья населения и обеспечению безопасности.

Рекомендация 10

Государствам-членам следует рассмотреть вопрос о внедрении целесообразных комплексных, адресных, соразмерных, прозрачных, временных и соответствующих политике ИКАО мер реагирования на чрезвычайные ситуации в целях обеспечения финансовой устойчивости и поддержания необходимого уровня безопасности, надежности и эффективности деятельности при соблюдении надлежащего баланса соответствующих интересов без ущерба для добросовестной конкуренции и эффективности мер по обеспечению безопасности полетов, авиационной безопасности и охраны окружающей среды.

Рекомендация 11

Государствам-членам следует содействовать обмену информацией и передовой практикой посредством внесения информации о принимаемых ими мерах в базу данных ИКАО.

1. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ

Роль гражданской авиации в ходе беспрецедентного кризиса

Пандемия COVID-19 взимает огромную человеческую, социальную и финансовую дань со всего мира и с гражданской авиации¹. В то же самое время гражданская авиация подтвердила свою роль как глобальной движущей силы в деле преодоления лишений за счет обеспечения жизненно необходимых грузовых авиаперевозок и глобальных цепочек поставок, а также своевременных действий экстренного и гуманитарного характера. Пассажирские перевозки играли важную роль при репатриации сотен тысяч людей на ранних этапах этой чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения. Тем не менее, эти важные факторы не могут скрыть того факта, что значительное сокращение объёма воздушных сообщений возложило тяжёлое бремя на мировую экономику и наше общество.

Важно признать роль авиации в обеспечении экономического роста, создании рабочих мест, поставке товаров и услуг и глобальной связности. Этот сектор сближает весь мир, способствует его социальному и культурному обогащению и обеспечивает критически необходимый доступ к удалённым регионам, изолированным островам и другим уязвимым государствам. Восстановление связности сети воздушного транспорта явится основным фактором, способствующим успешному и скорейшему восстановлению глобальной экономики после COVID-19.

Первые действия ИКАО по защите системы гражданской авиации

С самых первых этапов вспышки COVID-19 ИКАО оказывала поддержку и предоставляла инструктивные указания государствам и отрасли гражданской авиации по ускоренному оформлению и выпуску товаров, перевозимых воздушным транспортом, по выдаче лицензий и свидетельств экипажам, управлению факторами риска для безопасности полётов и упрощению формальностей при выполнении репатриационных рейсов. Для устранения нарушений в системе торговли и глобальных цепочках поставок ИКАО вела работу по обеспечению ускоренных перевозок авиагрузов, координировала поставку гуманитарных грузов в рамках Службы гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединённых Наций (UNHAS) и совсем недавно опубликовала инструктивный материал об организации коридоров общественного здравоохранения в целях защиты экипажей, выполняющих грузовые авиарейсы².

Эти практические меры стали результатом усилий, согласованных государствами-членами, региональными и международными организациями, в особенности Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Всемирной туристской организацией (ЮНВТО) и отраслью, а также в рамках таких форумов, как Механизм сотрудничества в гражданской авиации по предотвращению и преодолению угроз для здоровья населения (CAPSCA).

Целевая группа Совета по восстановлению авиации (ЦГВА)

После принятия Советом 9 марта 2020 года *Декларации о новом коронавирусе (COVID-19)* была учреждена Целевая группа Совета ИКАО по восстановлению авиации (ЦГВА). Данной целевой группе, состоящей из представителей государств, международных, региональных и отраслевых организаций и поддерживаемой Секретариатом ИКАО, было поручено определить стратегические

¹ <https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-Impacts-of-COVID-19.aspx>

² <https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx>

приоритеты и меры политики и подготовить соответствующие рекомендации в поддержку государств и отрасли на основе трех ключевых принципов:

- a) решение текущих задач, стоящих перед государствами и гражданской авиацией в связи с пандемией COVID-19;
- b) упрощение процесса возобновления в ближайшее по возможности время деятельности авиации безопасным, надёжным, устойчивым и упорядоченным образом, принимая во внимание эволюцию пандемии и решения международных и национальных органов общественного здравоохранения;
- c) построение более устойчивой в долгосрочном плане авиационной системы.

2. КЛЮЧЕВЫЕ ПРИНЦИПЫ

Десять (10) ключевых принципов безопасного, надёжного и устойчивого восстановления

Безопасное, надёжное и устойчивое возобновление и восстановление деятельности глобального авиационного сектора эффективнее всего обеспечивается за счёт согласованного на международном уровне подхода на основе следующих принципов:

1. ***Защита людей: единообразные, но гибкие меры.*** Государствам и отрасли необходимо совместно работать с тем, чтобы ввести единообразные или взаимоприемлемые меры с учётом факторов риска для защиты пассажиров, экипажей и другого персонала на всех этапах перевозки.
2. ***Работа в качестве единой авиационной команды и проявление солидарности.*** Соответствующие планы ИКАО, государств, международных и региональных организаций и отрасли должны дополнять и поддерживать друг друга. Хотя национальные и региональные потребности могут требовать различных подходов, государствам следует обеспечить единообразие действий в максимальной возможной степени в соответствии с со Стандартами, планами и политикой ИКАО.
3. ***Обеспечение базовой связности.*** Государствам и отрасли следует поддерживать важную связность сети и глобальные цепочки поставок, особенно в отношении удалённых районов, изолированных островов и других уязвимых государств.
4. ***Активное управление факторами риска, связанными с безопасностью полетов, авиационной безопасностью и охраной здоровья.*** Государствам и отрасли следует использовать основанные на данных системные подходы к управлению факторами риска, касающимися безопасности полетов, авиационной безопасности и охраны здоровья, на этапах возобновления и восстановления деятельности и соответствующим образом адаптировать свои меры.
5. ***Интеграция авиационных мер по охране здоровья населения в системы обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности.*** Меры в области охраны здоровья должны быть подвергнуты тщательной оценке во избежание их негативного воздействия на безопасность полетов и/или авиационную безопасность.
6. ***Укрепление общественного доверия.*** Государствам и отрасли необходимо сотрудничать, обеспечивая единообразие практических мер и четкую передачу информации с тем, чтобы у пассажиров вновь появилось желание совершить поездку.

7. **Проведение различия между возобновлением авиационной деятельности и восстановлением авиационного сектора.** Возобновление деятельности отрасли и оказание ей поддержки в процессе восстановления – это два различных этапа, которые могут требовать различных подходов и временных мер по уменьшению возникающих факторов риска.
8. **Поддержка стратегий оказания финансовой помощи в интересах авиационной отрасли.** Государствам и финансовым учреждениям в соответствии со своими мандатами следует изучить необходимость оказывать прямую и/или косвенную помощь различными соразмерными и транспарентными способами. При этом они должны обеспечить справедливую конкуренцию и избегать искажений рыночного характера или ограничений разнообразия или доступа.
9. **Обеспечение устойчивости.** Авиационная деятельность представляет собой создание воздушных сообщений и движущую силу, обеспечивающую экономическую и природоохранную устойчивость авиационного сектора.
10. **Извлечение уроков для повышения устойчивости системы.** По мере восстановления мира извлеченные уроки необходимо будет использовать для укрепления авиационной системы.

Основанный на оценке факторов риска и постепенный подход к восстановлению устойчивости гражданской авиации.

Пандемия COVID-19 подчеркнула комплексный характер условий, в которых действует авиация как внутри государств, так и между ними. Такая неординарная ситуация требует коллективного принятия решений на основе имеющейся информации и соответствующей оценки, а также управления факторами риска с использованием применимых методик и средств, помимо управления факторами риска для безопасности полетов и авиационной безопасности.

Учитывая глобальное экономическое и социальное воздействие кризиса, процесс восстановления, вероятно, будет непредсказуемым и сложным. Он будет представлять собой поэтапный процесс, требующий беспрецедентных мер и решений. Государства могут оказаться в разное время на различных этапах в зависимости от масштаба и развёртывания кризиса общественного здравоохранения.

Государствам следует внимательно изучить потенциальные последствия своих решений для усилий других государств по управлению факторами риска, признавая при этом суверенитет и ответственность государств за выполнение своих национальных планов восстановления. Вместе с отраслью государствам следует учесть опыт тех, кто находится на другом этапе действий в кризисной обстановке. Им следует попытаться сохранить надлежащий баланс в своих планах на благо всех заинтересованных лиц в сфере гражданской авиации, а также соразмерный подход к другим секторам экономики.

3. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО ВОЗОБНОВЛЕНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

Глобальная авиационная система представляет собой сетевую структуру, и жесткость мер снижения последствий определяется надежностью самого слабого звена. Этот принцип особенно важен для укрепления степени доверия общественности во всем мире. Хотя национальные и региональные потребности могут потребовать различных подходов, самым главным является не допустить принятия глобально разрозненных, несовместимых мер по охране общественного здоровья. Государствам следует вводить согласованные на глобальном и региональном уровне взаимоприемлемые меры, не создающие

ненужных экономических нагрузок или не ставящие под угрозу безопасность полетов и авиационную безопасность гражданской авиации.

Помимо чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения COVID-19 также представляет собой системные и организационные факторы риска для безопасности полетов в силу финансовой ситуации, в которой оказалось в настоящее время большинство авиакомпаний и поставщиков услуг. Здоровая авиационная отрасль имеет особо важное значение для обеспечения высокого уровня безопасности полетов и авиационной безопасности. Исходя из глобальных целей и стандартов, основанных на характеристиках, меры по уменьшению риска COVID-19 должны быть гибкими и целенаправленными, чтобы активная и конкурентоспособная авиация мира послужила движущей силой экономического восстановления. Меры, перекладывающие затраты или налагающие бремя на отрасль, должны быть тщательно проанализированы и обоснованы преимуществами с точки зрения безопасности полетов, авиационной безопасности, общественного здравоохранения, степени уверенности пассажиров и экипажа или другими преимуществами.

Меры, касающиеся безопасности полетов

При появлении COVID-19 государства столкнулись с настоятельной необходимостью временно отойти от Стандартов ИКАО. Поэтому основной упор в деятельности ИКАО делался на оказании поддержки государствам в управлении такими послаблениями, обеспечивая при этом надлежащее устранение любых факторов риска, связанных с безопасностью полетов, упрощая процесс признания и принятия таких послаблений другими государствами и предоставляя свободный доступ всем заинтересованным сторонам к информации.

Практика физического дистанцирования, закрытие рабочих мест в ведомствах гражданской авиации (ВГА) в некоторых государствах и другие меры, вызванные COVID-19, усложнили ряду государств процесс соблюдения в полном объеме определенных Стандартов ИКАО. Чикагская конвенция требует от государств выполнять Стандарты ИКАО или уведомлять о различиях, если их правила отличаются от этих Стандартов. ИКАО создала механизм определения любых временных различий со Стандартами ИКАО по выдаче свидетельств и лицензий, которые необходимы для выполнения операций в период пандемии COVID-19, посредством удобного интерфейса и обеспечения доступности информации³. Региональные бюро ИКАО и региональные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов оказывают поддержку государствам по загрузке единообразной информации, а также по реализации мер по снижению последствий на региональном уровне. Первые отзывы были самыми положительными.

ИКАО ускорила процесс разработки и публикации нового инструктивного материала, *Справочника для ВГА по вопросам управления рисками для безопасности авиации, связанными с COVID-19 (Doc 10144)*⁴, в поддержку безопасного продолжения полетов. ИКАО также разработала материал, включая справочники по установлению и внедрению облегченных положений, указанных в документе, и по другим эксплуатационным вопросам, которые стоят перед государствами в данной чрезвычайной ситуации. Этот материал и другие виды передовой практики опубликованы на веб-странице⁵, доступной глобальному авиационному сообществу.

Государства и отрасль уже очень эффективно используют такие инструменты ИКАО. Государствам предлагается обеспечивать актуальность информации в период глобального кризиса. Всем,

³ <https://www.icao.int/safety/COVID-19OPS/Pages/ccrd.aspx>

⁴ <https://www.icao.int/safety/SafetyManagement/Pages/COVID-19-Safety-Risk-Management.aspx>

⁵ <https://www.icao.int/safety/COVID-19OPS/Pages/default.aspx>

кто еще не принял в этом участия, предлагается сделать это. Предоставление доступа к информации обеспечивает нормативную определенность для эксплуатантов государства, которые по-прежнему находятся в чрезвычайной ситуации и продолжают использовать облегченные положения при выполнении полетов в другое государство. Государствам следует помнить о факторах риска для безопасности полетов при продолжительном использовании паллиативных решений и предпринимать необходимые меры по уменьшению последствий для компенсации таких рисков.

Поскольку у эксплуатантов возникли трудности в позиционировании своих экипажей воздушных судов в силу некорректной интерпретации определений пассажирского и грузового воздушного судна в Приложении 18 "Безопасная перевозка опасных грузов по воздуху"⁶, был опубликован инструктивный материал ИКАО с целью обеспечить точную интерпретацию и избежать ненужных эксплуатационных ограничений⁷.

Рекомендация 1

Во время глобальной вспышки COVID-19 государствам-членам следует по-прежнему уведомлять о новых различиях, связанных с чрезвычайной ситуацией, вызванной COVID-19 (CCRD), с помощью подсистемы электронной системы представления информации о различиях (EFOD).

Рекомендация 2

После возобновления деятельности в обычном режиме государствам-членам следует избегать дальнейшего применения каких-либо паллиативных мер, введенных в связи с COVID-19. Уведомления о различиях, сохраняющихся по окончании чрезвычайной ситуации, если таковые имеются, следует представлять с помощью системы EFOD.

Рекомендация 3

Государствам-членам следует ускорить разработку инструктивного материала по обеспечению безопасности полетов при выполнении полетов по новым или измененным правилам во время этого кризиса.

Авиационные меры по охране здоровья населения

ИКАО создала "*Механизм сотрудничества в гражданской авиации по предотвращению и преодолению угроз для здоровья населения (CAPSCA)*" в 2006 году в ответ на кризис, вызванный атипичной пневмонией (ТОРС)⁸. В качестве добровольной многосекторальной платформы CAPSCA объединяет ресурсы и экспертные знания авиационного сектора и сектора общественного

⁶ <https://www.icao.int/safety/DangerousGoods/Pages/annex-18.aspx>

⁷ <https://www.icao.int/safety/COVID-19OPS/Pages/DangerousGoods.aspx>

⁸ <https://www.capsca.org/CoronaVirusRefs.html>

здравоохранения для поддержки готовности к мероприятиям в области общественного здравоохранения в гражданской авиации и управления ими. Механизм CAPSCA включает в себя ИКАО, Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ) и другие учреждения системы Организации Объединенных Наций (ООН), международные авиационные организации, ведомства гражданской авиации и органы общественного здравоохранения на глобальном, региональном и национальном уровнях.

CAPSCA рекомендовала внедрить концепцию санитарного коридора (PHC) ИКАО с целью зародить уверенность в возможности возобновления. Концепция PHC была разработана с использованием основанного на оценке рисков подхода, с учётом соответствующих принципов управления безопасностью полетов, рекомендаций ВОЗ и инструктивного материала авиационного сектора, касающегося пандемии. Первый инструктивный материал, разработанный в рамках этой концепции "*Организация санитарных коридоров в целях защиты экипажей, выполняющих грузовые перевозки в ходе пандемии COVID-19*"⁹, направлен на упрощение формальностей при выполнении необходимых грузовых перевозок для обеспечения цепочек поставок основных медицинских товаров в рамках глобальной борьбы с пандемией.

Базовый комплекс мер по снижению опасности для здоровья в качестве основного необходимого условия для восстановления

ЦГВА рассмотрела все вышеуказанные инициативы в ходе оценки критически важных приоритетных задач, решение которых необходимо для возобновления и восстановления деятельности авиации. Пассажирские перевозки были определены как основная область, требующая дальнейших инструктивных указаний.

Инструктивный материал под названием "*Взлет. Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19*", представленный в **дополнении** к данному докладу, является основным элементом стратегии восстановления деятельности международной гражданской авиации. Этот инструктивный материал предлагает комплексную основу рекомендуемых мер по анализу и снижению факторов риска для пассажиров и авиационного персонала на протяжении всех этапов полёта. Он был подготовлен ЦГВА в сотрудничестве с экспертами из Сингапура, Соединенных Штатов Америки, Замбии и следующих организаций: ВОЗ, Европейский Союз (ЕС)/Агентство Европейского союза по безопасности полетов (EASA), Арабская организация гражданской авиации (АрКГА), Международный совет аэропортов (МСА), Организация по аэронавигационному обслуживанию гражданской авиации (КАНСО), Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА) и Международный координационный совет ассоциаций аэрокосмической промышленности (ИККАИА).

Темпы и стадии вспышки COVID-19 отличаются по странам мира; и поэтому требуют соответствующих и адаптированных мер по борьбе с ним. Во втором квартале 2020 года значительные области глобального авиационного сектора или находились на стадии минимального движения или были на этапе непосредственного выхода из такой стадии. Эти рекомендованные меры, следовательно, предназначены для применения, исходя из складывающейся ситуации, до тех пор, пока пандемия не будет взята под контроль, в поддержку основанного на анализе факторов риска, безопасного и надежного процесса возобновления пассажирских перевозок.

Определяющими факторами при разработке документа "Взлёт" являются следующие:

- ***По-прежнему уделять особое внимание базовым принципам: безопасности полетов, авиационной безопасности и эффективности;***

⁹ <http://www.capsca.org/Documentation/CoronaVirus/eb030e.pdf>

- *Обеспечивать охрану здоровья и укреплять уверенность пассажиров, авиационного персонала и общественности;*
- *Признавать значение авиации как движущей силы процесса экономического восстановления.*

Рекомендуемые меры должны подкреплять авиационные меры по охране здоровья населения и повышать уверенность потребителей, сводя при этом к минимуму негативные эксплуатационные последствия и последствия для эффективности. Меры должны использовать опыт сектора по управлению факторами риска и быть по возможности последовательными, но достаточно гибкими, чтобы отвечать региональным или ситуационным потребностям. Практическая интеграция новых мер по охране общественного здоровья в авиационную систему должна дополнительно помочь сектору поддержать восстановление и рост экономики.

В документе "Взлёт" рекомендуются меры по снижению риска, которые в принципе применимы ко всем этапам пассажирских и грузовых авиаперевозок, в рамках четырех отдельных модулей, то есть, аэропорты, воздушные суда, члены экипажей и грузовые перевозки. Эти меры применяются на всем протяжении поездки пассажира от приезда в терминал до выхода из зоны получения багажа, и также к авиационному персоналу в салоне, в кабине пилота и на земле. В документе рекомендуется предоставлять четкую и последовательную информацию пассажирам и экипажу, закрывать лица и использовать маски, соблюдать принципы физического дистанцирования и санитарно-гигиенические правила, помимо прочего. Описанные в документе меры в совокупности создают основу для возможной подготовки плана возобновления и восстановления деятельности. Документ "Взлёт" упростит процесс обеспечения глобального и регионального единообразия в области охраны здоровья в авиации, обеспечив государствам гибкость в области внедрения мер, основанных на их оценке факторов риска и стадии заболевания.

Документ "Взлёт" является "живым" документом. Он будет обновляться по мере получения большего объема научных доказательств и с учётом практического опыта в деле применения рекомендованных мер. Концептуальная модель документа может быть адаптирована к другим видам операций и направлениям деятельности авиации, таким как авиация общего назначения, управление воздушным движением и организации технического обслуживания. Применение этих мер охраны здоровья населения следует контролировать и динамично оценивать по мере развития ситуации, во избежание сохранения по умолчанию ненужного нормативного бремени и низкой эффективности.

Рекомендация 4

Важным условием укрепления доверия общественности и пассажиров к авиатранспортной системе является согласованность глобальных и региональных правил. В этой связи государствам-членам следует разработать авиационные правила по охране здоровья населения с учетом инструктивного материала, изложенного в документе *Take-off: Guidance for Air Travel through the COVID-19 Public Health Crisis ("Взлет. Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19")*.

Рекомендация 5

В поддержку скорейшего возобновления авиационной деятельности в обычном режиме государствам-членам следует регулярно оценивать необходимость дальнейшего

применения мер по снижению риска по мере уменьшения риска передачи COVID-19; применение мер, в которых уже нет необходимости, следует прекратить.

Меры, касающиеся авиационной безопасности и упрощения формальностей

Положения, касающиеся обязательств государств согласно Приложению 9 "Упрощение формальностей"

В свете закрытия границ и введения ограничений на поездки в связи с пандемией COVID-19 меры по упрощению процесса передвижения людей и товаров (называемые "упрощением формальностей" в Приложении 9 к Чикагской конвенции) являются как никогда более важными для восстановления авиации после COVID.

Уровень несоблюдения государствами соответствующих Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) Приложения 9 создает факторы риска для эффективного согласованного реагирования гражданской авиации на пандемию. Ограниченное использование государствами формы представления информации о местонахождении пассажира в целях здравоохранения, рекомендованной ИКАО, подрывает возможности государств устанавливать круг лиц, вступавших в контакт с заболевшими людьми, после прилёта пассажиров с признаками инфекции. Учреждение национальных комитетов по упрощению формальностей при воздушных перевозках в соответствии с требованиями Приложения 9 или эквивалентных органов и обеспечение их эффективной деятельности может способствовать достижению уровня координации между правительствами и заинтересованными сторонами отрасли, необходимого для принятия быстрых и эффективных действий.

Поощряется более активное использование современных технологий для упрощения процесса бесконтактного оформления пассажиров на различных этапах их поездки.

Состоящий из стандартных программ подготовки и инструментов комплекс мер по выполнению будет представлен в июне 2020 года для содействия процессу внедрения соответствующих положений по упрощению формальностей полномочными органами государства, поставщиками услуг в области авиации и участниками цепочки поставок.

Инструктивные указания в области авиационной безопасности

Также потребуются корректировка мер, касающихся авиационной безопасности. Инструктивный материал под названием *План на случай непредвиденных обстоятельств, связанных с авиационной безопасностью, в ходе пандемии COVID-19*, будет опубликован в июне 2020 года в качестве справочного материала для поддержания адекватного уровня авиационной безопасности в текущих обстоятельствах. В этом инструктивном материале будут представлены рекомендации, касающиеся процедур, применяемых в пунктах досмотра в целях безопасности в аэропортах, и других аспектов авиационной безопасности, таких как контроль доступа, наблюдение, безопасность груза и почты, безопасность воздушного судна и обучение персонала.

Обращение с недисциплинированными и нарушающими порядок пассажирами

Усиление стрессовой нагрузки на пассажиров в результате введения новых процедур и их опыт поездок в целом может приводить к увеличению числа спорных ситуаций с участием пассажиров или пассажиров и членов экипажа. Инструктивный материал по регулированию таких ситуаций представлен государствам в *Руководстве по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров* (Doc 10117).

Понимание и выполнение пассажирами авиационных правил по охране здоровья населения и мер обеспечения безопасности полетов важно для эффективного выполнения таких мер и для

повышения уверенности других пассажиров в безопасности своего полета. Государство несёт ответственность за повышение уровня осведомлённости общественности о последствиях невыполнения указаний экипажа или нарушения порядка и дисциплины на борту воздушного судна. Полномочным органам следует публиковать соответствующую информацию и определять оптимальные каналы доведения её до сведения пассажиров. Ожидается, что государства пересмотрят свои национальные законодательства с тем, чтобы обеспечить надлежащий охват проблемы нарушения недисциплинированными и нарушающими порядок пассажирами мер по борьбе с COVID-19.

Государствам также следует обеспечить надлежащее обучение персонала авиакомпаний навыкам обслуживания пассажиров, распознавания признаков потенциального недисциплинированного поведения пассажиров и урегулирования кризисной ситуации в данных исключительных обстоятельствах.

Рекомендация 6

Государствам-членам, которые еще не сделали этого, следует незамедлительно создать национальный комитет по упрощению формальностей при воздушных перевозках (или эквивалентный орган) согласно требованиям Приложения 9 в целях повышения межсекторальной координации на национальном уровне.

Рекомендация 7

Государствам следует на систематической основе использовать Форму представления информации о местонахождении пассажира для обеспечения идентификации пассажиров и определения их местонахождения в целях сдерживания распространения болезни и предотвращения повторного возникновения пандемии.

Рекомендация 8

При временной адаптации мер по обеспечению авиационной безопасности с использованием предоставленного инструктивного материала государствам-членам предлагается укреплять свои системы контроля для обеспечения последовательного применения этих мер в целях защиты авиации от актов незаконного вмешательства.

Рекомендация 9

Государствам-членам следует принять меры по организации подготовки соответствующего персонала в области выявления и урегулирования случаев недисциплинированного поведения пассажиров, связанного с несоблюдением необходимых авиационных мер по охране здоровья населения и обеспечению безопасности.

В рамках глобальных усилий по сдерживанию распространения COVID-19 правительства вводят жёсткие ограничения на поездки, закрывают границы и в значительной степени ограничивают передвижение людей. Такие решения, а также глобальный экономический спад оказали существенное воздействие на жизнеспособность гражданской авиации во всем мире.

Принимая во внимание прямые и косвенные экономические преимущества, создаваемые воздушным транспортом для экономики своих стран, государствам следует в необходимых случаях, возможно в рамках регионального или международного экономического сотрудничества, а также сотрудничества с частным сектором и финансовыми учреждениями, предоставлять заинтересованным сторонам в рамках всего сектора гражданской авиации наиболее подходящие средства поддержки. Такие чрезвычайные меры реагирования могут применяться в форме смягчения регулятивных требований, эксплуатационной гибкости, предоставления прав сверх предусмотренных в двухсторонних соглашениях о воздушных сообщениях или прав перевозки, или предоставления экономических стимулов, или оказания прямого финансового содействия.

Эти меры должны быть инклюзивными, целенаправленными, соразмерными, транспарентными, временными, ограниченными тем, что необходимо для смягчения последствий COVID-19, и соответствовать политике ИКАО, сохраняющими в то же самое время надлежащий баланс соответствующих интересов без ущерба для справедливой конкуренции или безопасности полетов, авиационной безопасности и обязательств по охране окружающей среды.

Возможности государства по оказанию поддержки своей отрасли отличаются широким разнообразием. Поскольку различные заинтересованные стороны отрасли будут обращаться с несовпадающими и конкурирующими запросами, государствам потребуется придерживаться принципов эффективного управления в соответствующих институциональных и нормативных рамках с тем, чтобы согласовывать цели и потребности с обязательствами и ресурсами, часто исходя из противоборствующих и/или конфликтующих приоритетов.

Рекомендация 10

Государствам-членам следует рассмотреть вопрос о внедрении целесообразных комплексных, адресных, соразмерных, прозрачных, временных и соответствующих политике ИКАО мер реагирования на чрезвычайные ситуации в целях обеспечения финансовой устойчивости и поддержания необходимого уровня безопасности, надежности и эффективности деятельности при соблюдении надлежащего баланса соответствующих интересов без ущерба для добросовестной конкуренции и эффективности мер по обеспечению безопасности полетов, авиационной безопасности и охраны окружающей среды.

Регулярный мониторинг и обмен опытом с помощью ИКАО

Уровень внедрения мер, изложенных в предыдущих подразделах данного доклада, необходимо регулярно контролировать. ИКАО как специализированному ООН в области международной гражданской авиации следует стать основным источником ресурсов для этой деятельности, включая документальное оформление всех действий, предпринятых государствами в отношении этих мер.

Выступая в этой роли, ИКАО следует упростить процесс обмена опытом и передовой практикой между государствами и стать основой для определения пробелов и необходимости в помощи.

Исходя из этой информации, ИКАО сможет предоставить соответствующий, целенаправленный и своевременный инструктивный материал, обучение и содействие государствам-членам в целях эффективного внедрения мер, предложенных в данном докладе.

Рекомендация 11

Государствам-членам следует содействовать обмену информацией и передовой практикой посредством внесения информации о принимаемых ими мерах в базу данных ИКАО.

4. СОЗДАНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ

Государство играет ведущую роль в создании национальной авиатранспортной системы, которая должна быть устойчивой к будущим кризисам и основанной на эффективном регулятивном надзоре и пропускной способности. ИКАО призывает государства занять гибкий подход, чтобы обеспечить устойчивое восстановление и развитие воздушного транспорта на национальном, региональном и/или глобальном уровне. С этой целью следует обеспечить максимально возможное единообразие мер в соответствии со Стандартами, планами и политикой ИКАО, соразмерно развитию ситуации в области здравоохранения и при координации деятельности органов гражданской авиации, здравоохранения и других министерств, а также с соответствующими международными и региональными полномочными органами и отраслью.

Обязательства высокого уровня

Создание необходимого уровня устойчивости будет зависеть от высокого уровня обязательств и вовлеченности на каждом уровне, в основном, правительств (включая национальные полномочные органы гражданской авиации и здравоохранения), международных и региональных организаций (включая ИКАО) и всей отрасли гражданской авиации, а также пассажиров. Напоминая о вкладе авиации в решение приоритетных национальных, региональных и глобальных задач, государствам настоятельно предлагается приложить политические усилия и продемонстрировать желание возглавить в полном объеме процесс восстановления после COVID-19 и планирования будущих кризисов в рамках своих национальных стратегий в области авиации. В целях укрепления этих обязательств ИКАО следует рассмотреть возможность созыва совещания высокого уровня.

Международные обязательства

При анализе кризиса, вызванного COVID-19, и будущих кризисов, важно оставить в силе обязательства и обещания, включенные в международные соглашения и практические решения. Сюда входит необходимость уделить особое внимание глобальным стандартам, планам и политике, касающимся всех стратегических целей ИКАО.

Сегодняшняя пандемия подтвердила значение гражданской авиации как мировой движущей силы поддержки и восстановления деятельности во времена кризисов. В процессе создания устойчивости государствам следует признать важный вклад авиации и стремиться к упорядоченному восстановлению и долгосрочной устойчивости деятельности в соответствии с целями устойчивого развития Организации Объединённых Наций до 2030 года.

Четкое взаимопонимание

В основе создания более устойчивой авиационной системы лежат комплексные пропагандистские и информационно-разъяснительные мероприятия, включая четкую, точную, транспарентную и постоянную передачу информации всем заинтересованным сторонам и широкой общественности. Единообразная и понятная информация, подчёркивающая безопасность полетов, авиационную безопасность и эксплуатационную целостность авиационных систем, укрепит процесс соблюдения мер по снижению риска и поможет созданию устойчивости в ходе процесса восстановления деятельности и роста спроса.

ИКАО, полномочные органы гражданской авиации и здравоохранения в сотрудничестве с отраслью должны чётко и эффективно передавать информацию для повышения степени уверенности пассажиров и способствовать пониманию людьми их возможностей вносить свой вклад в дело обеспечения безопасности своей поездки. По мере возможности следует использовать цифровые платформы. ИКАО надлежит содействовать этому путем публикации данного доклада.

Оказание поддержки государствам и региональным сообществам

Авиация играет особо важную роль в удовлетворении потребностей уязвимых сегментов международного сообщества, а именно: малых островных развивающихся государств, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и наименее развитых стран, а также в обеспечении жизненно важной связности удаленных районов и изолированных островов.

ИКАО следует определить ресурсы, необходимые для координации процесса реализации и предоставления комплексов мер по внедрению, предусматривающих мероприятия по оказанию содействия, инструктивные материалы, услуги по обучению и прочие услуги, оказываемые нуждающимся государствам в рамках инициативы ИКАО *"Ни одна страна не остается без внимания"* (NCLB). Международным финансовым учреждениям предлагается предоставлять финансовую помощь/помощь в натуральном выражении государствам, которые не имеют средств и возможностей удовлетворить свои потребности и уменьшить существующие и будущие факторы риска.

Извлеченные уроки

Хотя непосредственной приоритетной задачей является преодоление текущего кризиса, тем не менее по мере того, как мир восстанавливается и отрасль гражданской авиации переходит на более устойчивую основу, важно выделить извлеченные уроки и соответствующий полученный опыт. Государствам и отрасли необходимо воспользоваться моментом для анализа "более общей картины" мер и действий, принятых в ходе кризиса, что послужит основой для определения более выносливого, устойчивого сектора авиации в будущем.

На основе анализа информации и принятой практики особое внимание следует обратить на совершенствование системы управления факторами риска и мер готовности к действиям в критической ситуации при ее возникновении. Этого можно добиться путем рассмотрения возможности расширения масштаба действия государственной программы по безопасности полетов (SSP) в Приложении 19 *"Управление безопасностью полетов"* к Чикагской конвенции, что позволит государствам и поставщикам обслуживания более взаимосвязано управлять факторами риска. Такая готовность будет опираться на возможности государства укрепить механизм национального планирования на случай непредвиденных обстоятельств, а также на создание четкого механизма координации, связи и процессов на всех уровнях, вводимого в действие в случае будущего кризиса.

ИКАО следует возглавить и стимулировать работу по анализу глобальных стандартов, планов и принципов, особенно, в координации с ВОЗ, положений, касающихся охраны здоровья, чтобы оказать поддержку государствам в построении надёжной авиационной системы. В ходе такой работы ИКАО следует рассмотреть рекомендации недавно созданной Целевой группы ИКАО по охране здоровья и вспышкам заболеваний в авиации, которая проанализирует все положения, касающиеся охраны

здоровья, и соответствующий инструктивный материал в Приложении 9 к Чикагской конвенции. Государствам предлагается вносить свой вклад в работу Целевой группы.

В свете этого государствам важно оценить темпы глобальных изменений и принять инновационные решения, позволяющие, помимо прочего, сделать регуляторные процессы и методы управления в авиации, включая собственные системы и процессы ИКАО, более упорядоченными и быстро реагирующими на подобные будущие события. Уроки, полученные в результате гибких рабочих договорённостей и договорённостей о совещаниях, ускоренного перехода на цифровые технологии и специального быстрого отслеживания предложений, должны быть в полном объёме включены в нормативно-правовые, оперативные процессы в области авиации.

5. ПЛАНЫ НА БУДУЩЕЕ

Признавая неопределённость, окружающую процесс эволюции пандемии COVID-19, ИКАО и все заинтересованные стороны, участвовавшие в подготовке данного доклада, подчёркивают важность принятия гибкого, прогрессивного подхода к обеспечению быстрого восстановления воздушного транспорта и связности, что должно быть соразмерно улучшению ситуации в области здравоохранения, принимая во внимание рекомендации медицинских экспертов и действующие стандарты в области обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности. Кроме этого, мы должны внимательно следить за риском новой вспышки заболевания и составлять соответствующие планы, будучи готовыми к повторному введению мер в случае необходимости.

В процессе определения своего подхода и порядка последующего введения мер государствам настоятельно предлагается следовать десяти ключевым принципам, приведённым в разделе 2, и одиннадцати связанным с ними рекомендациями в разделе 3, а также уделять особое внимание комплексу рекомендуемых мер по снижению уровня риска, представленных в прилагаемом документе "Взлет. Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19". Успех выхода из этого кризиса будет зависеть от последующих последовательных и кропотливых действий по этим рекомендациям и мерам на всех уровнях, включая ИКАО.

По мере развития ситуации в области общественного здравоохранения действия государств по борьбе и сдерживанию пандемии постепенно становятся менее жесткими, что должно сопровождаться соразмерным возобновлением полетов во всем мире. Возможно, исходя из эпидемиологической ситуации, потребуются скорректировать описанные в данном докладе меры с тем, чтобы получить осязаемые результаты и обеспечить успешное возобновление и восстановление деятельности. ИКАО в сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами в области гражданской авиации следует продолжать следить за текущей ситуацией и оценивать ее в рамках применения этого единообразного глобального подхода в целях своевременной реакции на развитие кризиса и использовать эту возможность для укрепления авиационной системы.

Успех процесса восстановления авиации сегодня и готовность к завтрашнему дню может быть достигнут только в результате коллективных усилий. Более тесное и постоянное сотрудничество ИКАО с отраслью гражданской авиации, а также с международными и региональными организациями будет благоприятно сказываться на обмене информацией и единообразном глобальном реагировании, приемлемом для всех государств, регионов и заинтересованных сторон.
