



## РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

### АССАМБЛЕЯ — 39-Я СЕССИЯ

#### ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 28 повестки дня. Инициатива "Ни одна страна не остается без внимания"

### СТРАТЕГИЯ УМЕНЬШЕНИЯ РИСКА БЕДСТВИЙ И МЕХАНИЗМЫ РЕАГИРОВАНИЯ В АВИАЦИИ

(Представлено Советом ИКАО)

#### КРАТКАЯ СПРАВКА

В марте 2015 года государства – члены Организации Объединенных Наций (ООН) приняли Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий, в которой изложена дорожная карта межсекторального скоординированного подхода к снижению риска бедствий. Международное сообщество совершило в подходе к реагированию на аварийные ситуации и бедствия существенный переход от философии принятия ответных мер к философии снижения риска бедствий. Понятие снижения риска бедствий включает в себя такие элементы, как управление действиями при бедствиях, смягчение последствий бедствий и готовность к действиям при бедствиях. В международном сообществе гражданской авиации произошел аналогичный переход от системы реагирования в сфере обеспечения безопасности полетов к использованию проактивного/прогнозного подхода к управлению безопасностью полетов и авиационной безопасностью. Гражданская авиация играет важную роль в поддержке усилий по оказанию помощи государствам и регионам, в которых происходят стихийные бедствия, конфликты и пандемии.

В ряде Приложений ИКАО содержатся требования к государствам, касающиеся планирования мероприятий на случай аварийной обстановки и оказания помощи при стихийных бедствиях. В этой связи в Приложении 9 "*Упрощение формальностей*" содержатся предназначенные для государств положения, касающиеся формальностей пограничного контроля в случае реагирования на стихийные бедствия. Однако в ИКАО отсутствует системный подход к кризисам, поскольку, как правило, меры реагирования Организация принимает с учетом сложившейся ситуации. Для принятия Ассамблеей предлагается проект резолюции, посвященной созданию механизма реагирования на кризисные ситуации и реализации стратегии уменьшения риска бедствий в авиации, цель которых заключается в содействии задач ИКАО по "удовлетворению потребностей народов мира в безопасном, регулярном, эффективном и экономичном воздушном транспорте" и в реализации основных принципов Сендайской рамочной программы.

**Действия:** Ассамблее предлагается:

а) принять к сведению информацию о положениях Приложений 1, 6, 9, 11, 14 и 19, касающихся планирования мероприятий на случай аварийной обстановки и реагирования на стихийные бедствия;

б) принять к сведению информацию о принятии государствами – членами ООН Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий и одобрение Координационным

<p>советом руководителей системы ООН (КСЭ) Плана действий ООН по снижению риска бедствий в целях укрепления потенциала противодействия;</p> <p>с) одобрить стратегию ИКАО, касающуюся готовности к аварийным ситуациям и реагирования на них;</p> <p>d) принять резолюцию Ассамблеи, предлагаемую в добавлении к настоящему документу.</p>	
<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со всеми стратегическими целями
<i>Финансовые последствия</i>	Указанная в настоящем документе деятельность будет осуществляться при наличии ресурсов в бюджете Регулярной программы на 2017–2019 гг. и/или за счет внебюджетных взносов
<i>Справочный материал</i>	<p>Приложение 1 "<i>Выдача свидетельств авиационному персоналу</i>"</p> <p>Приложение 6 "<i>Эксплуатация воздушных судов</i>"</p> <p>Приложение 9 "<i>Упрощение формальностей</i>"</p> <p>Приложение 11 "<i>Обслуживание воздушного движения</i>"</p> <p>Приложение 14 "<i>Аэродромы</i>"</p> <p>Приложение 19 "<i>Управление безопасностью полетов</i>"</p> <p>Дос 7300 "<i>Конвенция о международной гражданской авиации</i>"</p> <p>Бизнес-план ИКАО</p> <p>UN A/RES/69/283 "<i>Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 гг.</i>" (доступна на сайте: <a href="http://www.unisdr.org/">http://www.unisdr.org/</a>)</p> <p>"<i>План Организации Объединенных Наций по уменьшению риска бедствий в целях укрепления потенциала противодействия</i>" (ГСР, апрель 2013 г.) (имеется только на английском языке на сайте: <a href="http://reliefweb.int/report/world/plan-action-disaster-risk-reduction-resilience">http://reliefweb.int/report/world/plan-action-disaster-risk-reduction-resilience</a>)</p> <p>"<i>План Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) по совместному управлению радиационными аварийными ситуациями международными организациями</i>" (имеется только на английском языке на сайте: <a href="http://www-pub.iaea.org/books/">http://www-pub.iaea.org/books/</a>)</p>

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Одна из основных целей ИКАО заключается в "удовлетворении потребностей народов мира в безопасном, регулярном, эффективном и экономичном воздушном транспорте". Гражданская авиация играет важную роль в усилиях по оказанию помощи государствам и регионам, затрагиваемых стихийными бедствиями, конфликтами и пандемиями. Воздушный транспорт доказал свою роль катализатора устойчивого развития; он также является основным видом транспорта, используемым для доставки гуманитарной помощи, особенно в наименее развитые страны (НРС), страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающихся государства (МОСТРАГ). Авиакомпании помогают эвакуировать людей, отрезанных от мира в результате стихийных бедствий, и жертв конфликтов. Аэропорты превратились в промежуточные базы для служб экстренного реагирования, доставки гуманитарной помощи, грузов и перевозки беженцев.

1.2 В преамбуле к Плану действий Организации Объединенных Наций (ООН) по снижению риска бедствий в целях укрепления потенциала противодействия (апрель 2013 г.), одобренному Координационным советом руководителей системы ООН (КСР) в марте 2013 г., говорится о жизненно важной необходимости уменьшения риска бедствий для всей системы ООН. Там сказано: "Реагирование на резкое увеличение количества погодных катаклизмов и сверхкатастроф является одной из самых сложных задач нашего времени". Понятие уменьшения риска бедствий включает такие элементы, как управление при бедствиях, смягчение последствий бедствий и готовность к реагированию на бедствия. План действий ООН призван ускорить процесс интегрирования принципа снижения риска бедствий во все осуществляемые ООН на страновом уровне операции в ситуации, когда бедствия каждый год во все большей степени нарушают привычный уклад жизни миллионов людей. Тринадцать организаций системы ООН<sup>1</sup> уделили приоритетное внимание вопросу снижения риска бедствий в своих стратегических программах работы на 2014–2017 гг. и включили этот вопрос в свои ориентированные на результаты программы мониторинга.

1.3 В последние десять лет бедствия продолжали причинять огромный вред и ущерб, в результате чего ставится под угрозу благополучие и безопасность людей, населенных пунктов и целых стран. В результате бедствий 700 000 чел. погибли, 1,4 млн чел. были ранены, а приблизительно 23 млн чел. остались без крова над головой. Экономический ущерб составил более 1,3 трлн долл. Опираясь на опыт, накопленный за несколько последних десятилетий, государства приняли серию рамочных документов ООН, посвященных реагированию на бедствия, в том числе Иокогамскую стратегию по обеспечению более безопасного мира: руководящие принципы предотвращения стихийных бедствий (1994 г., Иокогама, Япония); Хиогскую рамочную программу действий на 2005–2015 гг. (2005 г., Хиого, Япония); а совсем недавно – Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг. (2015 г., Сендай, Япония). В Сендайской рамочной программе изложены сфера применения и назначение, ожидаемые результаты, цель, задачи, приоритеты и руководящие принципы, призванные укрепить предпринимаемые государствами по всем секторам действия по снижению риска бедствий на местном, общенациональном, региональном и глобальном уровнях. Одним из важных элементов Сендайской рамочной программы является подкрепление других, принятых после 2015 года международных программ, включая Цели в области устойчивого развития ООН (ЦУР).

1.4 В ряде Приложений ИКАО содержатся положения, оговаривающие требования для государств в части, касающейся планирования мероприятий на случай аварийной обстановки и оказания помощи при стихийных бедствиях. В Приложении 1 "*Выдача свидетельств авиационному персоналу*", Приложении 6 "*Эксплуатация воздушных судов*", Приложении 11 "*Обслуживание воздушного движения*", Приложении 14 "*Аэродромы*" и в Приложении 19 "*Управление безопасностью полетов*" содержатся предназначенные для государств Стандарты и Рекомендуемая практика (SARPS), касающиеся планирования мероприятий на случай аварийной обстановки и мер реагирования. В Приложении 9 содержатся предусмотренные для государств положения, касающиеся формальностей пограничного контроля в части реагирования на стихийные бедствия. В Приложении 9 содержатся положения об упрощении формальностей при

---

<sup>1</sup> Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), Всемирная продовольственная программа (ВПП), Всемирная метеорологическая организация (ВМО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Программа добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) и Всемирный банк.

выполнении рейсов по оказанию помощи при стихийных бедствиях и антропогенных катастрофах, представляющих серьезную опасность для здоровья людей и окружающей среды, и аналогичных чрезвычайных ситуациях, требующих помощи со стороны Организации Объединенных Наций. В Приложениях 9 и 14 содержатся предназначенные для государств положения, касающиеся их готовности к вспышкам эпидемий инфекционных болезней в международном масштабе.

## 2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 За свою более чем семидесятилетнюю историю ИКАО неоднократно реагировала на кризисные ситуации, включая события, непосредственно касающиеся авиации, а также стихийные бедствия и антропогенные катастрофы, затрагивающие авиацию. Например, ИКАО участвует в осуществлении плана Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) по совместному управлению радиационными аварийными ситуациями международными организациями (JPLAN), посвященного вопросам готовности к аварийным ситуациям и реагированию на них. В конечном итоге, участие ИКАО сыграло весьма ценную роль в марте 2011 года, когда на северо-восточное побережье Японии обрушились землетрясение и цунами, разрушившие и опустошившие атомную электростанцию "Фукусима Даичи". В этой чрезвычайной ситуации ИКАО возглавляла неофициальную специальную транспортную оперативную группу. Эта целевая группа была официально оформлена как Рабочая группа по воздушному и морскому транспорту (WG-AMT) в рамках Межведомственного комитета по вопросу радиационных и ядерных аварийных ситуаций (IACRNE), отвечающего за координацию предпринимаемых соответствующими организациями мер по обеспечению готовности к радиационным аварийным ситуациям и реагированию на них. Еще одним примером является активное участие ИКАО в деятельности по смягчению последствий эпидемий, как с точки зрения распространения инфекционных болезней, так и влияния на непрерывность деятельности международной гражданской авиации.

2.2 Однако у ИКАО пока отсутствует системный подход к кризисным ситуациям, поскольку в основном ответные действия Организация предпринимает с учетом конкретной обстановки. В существующих Стандартах оговариваются обязанности государств в части, касающейся планирования мероприятий на случай аварийной обстановки, реагирования и организации пограничного контроля. В настоящее время отсутствует комплексный механизм ИКАО, конкретно определяющий порядок реагирования ИКАО на кризисные ситуации, включая авиационные происшествия, стихийные бедствия и антропогенные катастрофы, акты незаконного вмешательства и эпидемии, которые серьезно влияют на воздушный транспорт и сказываются на доверии населения. Основная цель механизма ИКАО по реагированию на кризисные ситуации должна заключаться в рассмотрении и создании, при необходимости, структур и протоколов, позволяющих повысить эффективность оказания помощи в аварийных ситуациях и улучшить координацию действий в Штаб-квартире и региональных бюро, а также выполнять функции международного координационного центра в рамках сети по организации мер реагирования в случае чрезвычайных ситуаций в авиации с участием национальных, региональных и международных организаций. Основным руководящим принципом политики ИКАО должен заключаться в признании того, что основную ответственность за предупреждение и уменьшение риска бедствий должны нести государства, а любые ответные действия, предпринимаемые Организацией, должны определяться пострадавшим государством (государствами) и согласовываться с ним.

2.3 Международное сообщество совершило в подходе к реагированию на бедствия существенный переход от философии принятия ответных мер к философии принятия

предупредительных мер. В гражданской авиации произошел аналогичный переход от системы реагирования к использованию проактивного/прогнозного подхода к управлению безопасностью полетов, авиационной безопасностью и организации пограничного контроля. Чрезвычайные ситуации и бедствия на региональном и международном уровнях могут оказать негативное влияние на авиационную инфраструктуру и, как следствие этого, создать препятствия деятельности воздушного транспорта в чрезвычайных ситуациях. Надежное реагирование авиации на бедствия требует развития отказоустойчивой авиационной инфраструктуры, отвечающей требованиям Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) ИКАО, в рамках комплексных и целостных концепций управления факторами риска в авиации.

2.4 Для осуществления руководства тактическим реагированием Организации на кризисные ситуации, связанные с деятельностью авиации, которые могут оказать негативное влияние на безопасность полетов или непрерывность деятельности международной гражданской авиации, а также на бедствия (антропогенные и стихийные), оказывающие непосредственное влияние на способность гражданской авиации своевременно оказывать гуманитарную помощь, необходимы организационные процедуры. Стратегический элемент подхода ИКАО будет заключаться в повышении отказоустойчивости инфраструктуры гражданской авиации в условиях бедствий. Несмотря на различный характер, тактическое реагирование и стратегические подходы тесно взаимосвязаны. Например, оказание помощи государствам в разработке отказоустойчивой в условиях бедствия инфраструктуры гражданской авиации будет, в свою очередь, содействовать тактическому реагированию государств при возникновении кризисных ситуаций. Таким образом, необходим системный подход, отражающий ключевую роль пострадавших государств, многосекторальный характер любой кризисной ситуации и необходимость тактического и стратегического привлечения ИКАО многочисленных субъектов к мобилизации ресурсов.

2.5 Мероприятия, планируемые ИКАО в поддержку предлагаемого усовершенствованного механизма, включают:

- a) координацию в рамках ИКАО, системы ООН, международных организаций и других партнерских организаций и согласование соответствующим государством (государствами) усилий по реагированию на кризисные ситуации природного и/или антропогенного характера;
- b) содействие внедрению проактивных глобальных авиационных процедур и принципов обеспечения готовности к кризисным ситуациям в районах высокого риска;
- c) координация деятельности "групп помощи", создаваемых в кризисных ситуациях с привлечением экспертов из государств и/или ИКАО в соответствии с осуществляемой Организацией инициативой *"Ни одна страна не остается без внимания"* (NCLB).

### 3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

3.1 Гражданская авиация обладает значительным потенциалом с точки зрения оказания помощи государствам и регионам, столкнувшимся с такими кризисными ситуациями, как стихийные бедствия, конфликты и пандемии. Однако для того чтобы действия по снижению риска бедствий были эффективными, требуется создать интегрированный механизм с привлечением широкого круга партнеров из разных секторов и, в свою очередь, в рамках международного

сообщества гражданской авиации. Сендайская рамочная программа предлагает дорожную карту для выработки согласованного подхода к снижению риска бедствий. Международная стратегия по снижению риска бедствий свидетельствует о существенном отходе от традиционной философии упора на действия по реагированию на бедствия и переходе к принципам снижения риска бедствий и направлена на продвижение концепции предотвращения бедствий, которая уже реализуется в ИКАО. Необходим системный подход, учитывающий ключевую роль пострадавших государств, многосекторальный характер любой кризисной ситуации и необходимость тактического и стратегического привлечения ИКАО многочисленных субъектов к мобилизации необходимых ресурсов. В предлагаемом проекте резолюции Ассамблеи будет сформулирована стратегия ИКАО по снижению риска бедствий, в которой воплощены основные концептуальные принципы Сендайской рамочной программы, с тем чтобы способствовать достижению цели ИКАО, заключающейся в "удовлетворении потребностей народов мира в безопасном, регулярном, эффективном и экономичном воздушном транспорте".

-----

## ДОБАВЛЕНИЕ

### ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ АССАМБЛЕИ

#### 28/xx. Стратегия снижения риска бедствий и механизмы реагирования в авиации

*Ассамблея,*

*принимая во внимание* статью 44 *Конвенции о международной гражданской авиации*, гласящую о том, что в число целей и задач ИКАО входит содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта, с тем чтобы удовлетворять потребности народов мира в безопасном, регулярном, эффективном и экономичном воздушном транспорте,

*принимая во внимание*, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций одобрила Сендайскую декларацию и Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг., принятые на Третьей Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий,

*учитывая*, что стихийные бедствия наносят ущерб социальной и экономической инфраструктуре всех стран и что особо тяжелые долгосрочные последствия стихийных бедствий испытывают развивающиеся страны, что затрудняет их устойчивое развитие,

*учитывая*, что основную ответственность за предупреждение и снижение риска бедствий несут государства и что любые, предпринимаемые Организацией меры реагирования должны определяться пострадавшим государством (государствами) и согласовываться с ним;

*признавая*, что в Приложении 1 "*Выдача свидетельств авиационному персоналу*", Приложении 6 "*Эксплуатация воздушных судов*", Приложении 9 "*Упрощение формальностей*", Приложении 11 "*Обслуживание воздушного движения*", Приложении 14 "*Аэродромы*" и Приложении 19 "*Управление безопасностью полетов*" содержатся предназначенные для государств Стандарты и Рекомендуемая практика (SARPS), касающиеся планирования мероприятий на случай чрезвычайных обстоятельств и мер реагирования, а также формальностей пограничного контроля, связанных с выполнением рейсов по оказанию помощи после стихийных бедствий или антропогенных катастроф;

*признавая*, что снижение риска бедствий является одной из важных функций системы Организации Объединенных Наций, которой следует уделить постоянное внимание, и подчеркивая необходимость демонстрации международным сообществом твердой политической решимости, необходимой для использования научных и технических знаний для уменьшения уязвимости перед лицом стихийных бедствий и экологических опасностей, принимая во внимание особые потребности развивающихся стран,

*признавая*, что всем государствам жизненно необходимо иметь устойчивую к бедствиям авиационную инфраструктуру, способствующую социально-экономическому развитию и обеспечивающую в трудные времена своевременное и эффективное распределение помощи,

*признавая*, что все государства могут получить выгоду от включения в свои стратегические планы развития авиатранспорта стратегии снижения риска бедствий,

**Appendix**

1. *настоятельно рекомендует* государствам признать значительную роль авиации в контексте снижения риска бедствий на национальном уровне, в том числе в своих стратегических планах развития авиатранспортного сектора;

2. *настоятельно рекомендует* государствам учитывать содержащиеся в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг. приоритетные задачи по снижению риска бедствий при разработке своих государственных планов на случай чрезвычайных ситуаций, а также в требованиях к планам на случай чрезвычайных ситуаций поставщиков авиационных услуг;

3. *порукает* Совету разработать политику реагирования в кризисных ситуациях и стратегию снижения риска бедствий в авиации;

4. *порукает* Совету оказывать помощь государствам в реализации стратегий снижения риска бедствий в авиации, уделяя первоочередное внимание наименее развитым странам (НРС), странам, не имеющим выхода к морю и малым островным развивающимся государствам (МОСТРАГ);

5. *порукает* Генеральному секретарю в координации с пострадавшими государствами и соседними государствами разработать механизм реагирования и оказания помощи ИКАО в кризисных ситуациях;

6. *порукает* Генеральному секретарю продолжать коллективную работу в рамках системы Организации Объединенных Наций для обеспечения своевременной, согласованной и высококачественной помощи всем государствам в случае, если ущерб от бедствий создает угрозу здоровью людей и развитию;

7. *порукает* Генеральному секретарю обеспечить участие ИКАО, если это уместно и согласуется с ее стратегическими целями, в соответствующих механизмах, созданных в поддержку межсекторального осуществления Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг. и Плана действий ООН по снижению риска бедствий в целях укрепления потенциала противодействия.