



**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ**

**АССАМБЛЕЯ — 41-Я СЕССИЯ**

**ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ**

**Пункт 13 повестки дня. Программы упрощения формальностей**

**ИНТЕГРИРОВАННЫЙ ПОДХОД К ОБЩЕСТВЕННОМУ ЗДРАВООХРАНЕНИЮ,  
УПРОЩЕНИЮ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ И КРИЗИСНОМУ РЕАГИРОВАНИЮ**

(Подготовлено Международным координационным советом ассоциаций аэрокосмической промышленности (ИККАИА), Международным советом аэропортов (МСА) и Международной федерацией ассоциаций линейных пилотов (ИФАЛПА))

**КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ**

Опираясь на результаты Конференции высокого уровня по COVID-19 (HLCC), Министерскую декларацию, работу Механизма сотрудничества в гражданской авиации по предотвращению и преодолению угроз для здоровья населения (CAPSCA), Целевой группы Совета по восстановлению авиации (ЦГВА) и Группы экспертов по упрощению формальностей (FALP), необходимо разработать концепцию реагирования на глобальные кризисы в целях содействия воздушным перевозкам во время масштабных угроз для общественного здравоохранения, которая позволит принимать упреждающие меры и быстро реагировать на ситуацию, избегая нескоординированной деятельности, приводящей к длительным нарушениям в функционировании авиационной системы. Эта концепция должна определить базовые меры, на основе которых будут применяться различные критерии для принятия многоуровневых мер (начало, окончание, уровень) в зависимости от тяжести глобального кризиса. Должна быть предусмотрена возможность национальной адаптации, позволяющая учесть ситуацию и оценку риска в каждой стране с использованием моделей на основе реальных данных. Создание такой концепции потребует эффективного руководства и межотраслевого взаимодействия.

**Действие:** Ассамблее предлагается призвать Международную организацию гражданской авиации (ИКАО) создать междисциплинарную структуру для определения концепции кризисного реагирования, которая бы стандартизировала и гармонизировала существующие инструкции по содействию пассажирским перевозкам. Такая концепция должна обеспечивать взаимодействие между инициативой CAPSCA, организациями здравоохранения и экспертами по безопасности и упрощению формальностей, представляющими страны-участницы и отрасль. Концепция должна предусматривать ряд мер, которые позволят отслеживать, оценивать и координировать глобальный ответ на любую угрозу общественному здравоохранению, затрагивающую воздушный транспорт.

<sup>1</sup> Тексты на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках представлены ИККАИА, МСА и ИФАЛПА.

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <i>Стратегические цели</i>    | Настоящий рабочий документ связан со следующими стратегическими целями:<br><i>Безопасность полетов и авиационная безопасность и Упрощение формальностей</i>   |
| <i>Финансовые последствия</i> | Описанная в настоящем документе деятельность будет осуществляться при наличии ресурсов в бюджете Регулярной программы, за счет добровольного финансирования и/или внебюджетных поступлений  |
| <i>Справочные документы</i>   | Приложение 9 " <i>Упрощение формальностей</i> "<br>Дос 9957, <i>Руководство по упрощению формальностей</i><br>Дос 10160, <i>Конференция высокого уровня по COVID-19 (Монреаль, 12–22 октября 2021 года). Доклад</i><br>Дос 10152, <i>Руководство по мерам управления рисками при международных операциях в связи с COVID-19</i> |

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Пандемия COVID-19 привела к нескоординированному закрытию границ, карантинам и локдаунам, что фактически означало прекращение всех международных пассажирских перевозок. По прошествии двух лет длительного восстановления пришло время проанализировать полученные уроки и подготовиться к более эффективному противодействию будущим угрозам общественному здоровью.

1.2 Закрытие во время кризиса COVID-19 границ — как международных, так и, в некоторых случаях, внутренних — оказало глубочайшее негативное влияние на авиационный сектор и выявило неготовность авиационной системы к подобной ситуации. Многообразие мер реагирования на национальных уровнях препятствовало восстановлению авиаперевозок ввиду отсутствия координации, стандартизации и гармонизации.

1.3 Несмотря на то что ИКАО удалось отреагировать на вызванный COVID-19 кризис посредством инициатив ЦГВА и CAPSCA, для принятия мер потребовалось некоторое время, и по своему характеру они были преимущественно реактивными. Основным изменением в реагировании международного сообщества на бедствия является переход от культуры реагирования к культуре прогнозирования и упреждения. Гражданская авиация совершила такой переход от реактивной культуры к упреждающему подходу в области безопасности и управления пограничным контролем. Одним из ключевых уроков этой пандемии стало понимание необходимости в более упреждающем и оперативном подходе.

1.4 В начале пандемии COVID-19 звучал призыв к странам-участницам предотвратить распространение COVID-19 путем реализации соответствующих положений Приложения 9 "*Упрощение формальностей*", приняв Национальные программы упрощения формальностей при воздушных перевозках (NATFP), а также укрепить свои планы готовности к управлению факторами риска, касающимися вспышек инфекционных заболеваний. Некоторые страны-участницы указывали на значительные проблемы в этой сфере, например, отсутствие координации, сотрудничества, реализации и обмена информацией между различными причастными сторонами, включая координацию с органами здравоохранения при принятии связанных с авиацией решений.

1.5 Совет ИКАО на своей 220-й сессии принял доклад ЦГВА и прилагаемый к нему инструктивный документ "Взлет. Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19" (TOGD). Рекомендации ЦГВА заложили фундамент для подготовки практических согласованных руководств в помощь правительствам и отраслевым игрокам для возобновления деятельности и

восстановления сектора международного воздушного транспорта на скоординированной глобальной основе.

1.6 Инициатива CAPSCA сыграла ключевую роль в предоставлении площадки для обмена информацией, в содействии принятию совместных решений представителями сектора здравоохранения и авиационного сектора и в обеспечении эффективного распространения информации, а также разработала крайне полезный документ Doc 10152 *"Руководство по мерам управления рисками при международных операциях в связи с COVID-19"*, который согласуется с рекомендациями Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).

1.7 Министры, участвовавшие в Конференции высокого уровня по COVID-19 (HLCC) в октябре 2021 года, приняли декларацию по восстановлению, жизнеспособности и устойчивости авиации. В этой декларации подчеркивается, что главным и неотложным приоритетом ИКАО является активизация сотрудничества между странами-участницами в целях обеспечения безопасного и эффективного восстановления деятельности гражданской авиации при должном учете рисков для здоровья населения. Она также призывает придерживаться многоуровневой стратегии управления рисками для международной гражданской авиации, которая является гибкой, соразмерной, недискриминационной и основанной на научных данных, исходя из принципов тесного сотрудничества и координирования деятельности с сектором общественного здравоохранения, опираясь на практические меры, в максимально возможной степени согласованные для целей авиоперевозок с использованием общепринятых эпидемиологических критериев, требований по проведению тестирования и вакцинации, а также на регулярный анализ, мониторинг и своевременный обмен информацией между государствами-членами. Реализация этих подходов имеет критически важное значение для готовности к будущим волнам COVID-19 и другим связанным со здравоохранением кризисам.

1.8 Настоящий документ указывает на острую необходимость в разработке концепции, которая бы, на основе полученных уроков и передовой практики, определяла общий спектр мер, которые могут использоваться странами-участницами при выборе пути реагирования на будущие пандемии и другие чрезвычайные ситуации в области здравоохранения в зависимости от разных уровней риска.

## 2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 Эффективными оказались те стратегии, которые были основаны на научных данных и оценке уровня риска, а также продемонстрировали способность адаптироваться к быстро меняющейся эпидемиологической ситуации. Уроки пандемии COVID-19 могут быть использованы для создания ценного ресурса для будущих кризисов, которым страны-участницы смогут быстро воспользоваться при возникновении необходимости.

2.2 Несмотря на направляющую роль ЦГВА и инструктивные материалы CAPSCA, сохранялась несогласованность усилий. Восприятие и допустимость риска варьируются между странами в зависимости от толерантности к риску, местной ситуации и социальных проблем, в связи с чем может наблюдаться широкое многообразие принятых мер. Такое многообразие мер, принимаемых для снижения рисков на национальных уровнях без общего международного ориентира, препятствует восстановлению авиоперевозок.

2.3 На заседании FALP/12 в июле 2021 года ИКАО обратилась к государствам-членам с просьбой о реализации действующих положений Приложения 9, об усилении планов готовности и о создании государственных программ по упрощению формальностей. FALP также пришла к

соглашению о том, что целевая группа начнет разработку инструктивного материала по новым и пересмотренным Стандартам и Рекомендуемой практике (SARPS) с его последующим рассмотрением Рабочей группой по инструктивному материалу (WGGM) с целью включения в следующую поправку или редакцию документа Doc 9957 *"Руководство по упрощению формальностей"*.

2.4 Отрасль всецело поддерживает рекомендацию ЦГВА и Группы экспертов по разработке инструктивного материала и предлагает основанную на инструктивном материале ЦГВА, государственных и отраслевых рекомендациях, а также извлеченных уроках концепцию кризисного реагирования, которую можно будет использовать в случае будущих кризисов в области здравоохранения в целях прогнозирования и быстрого реагирования.

2.5 Концепция кризисного реагирования должна быть определена междисциплинарной группой, сформированной координационными центрами, представителями стран-участниц, региональными представителями ИКАО, экспертами по упрощению формальностей, CAPSCA, авиационными властями и экспертами, специалистами по безопасности, национальными органами здравоохранения, ВОЗ и причастными представителями отрасли.

2.6 Определение этой концепции реагирования на кризис должно быть основано на уроках пандемии COVID-19 и других прошлых кризисов с учетом рекомендаций ЦГВА, предложений CAPSCA и передового опыта в отрасли. Концепция должна включать, например, такие элементы:

- a) глобальная информационная панель для мониторинга ситуации, которая позволит регулярно оценивать риски для здравоохранения и их развитие. Такая информационная панель должна быть общедоступна и основана на рецензируемых публикациях и верифицированных данных.
- b) согласованные критерии многоуровневого управления рисками, например, на основании подтверждения вакцинации, подтверждения выздоровления или методологии вирусологического тестирования, с указанием соответствующих сроков их действия.
- c) критерии описания уровней риска для общественного здоровья, обеспечивающие возможность международного признания оценок и классификации и имеющие общепринятые стандартные показатели. Эти критерии должны быть основаны на фактических данных (уровни заболеваемости, смертность, частота летальных случаев, базовый показатель репродукции) и должны использоваться для определения времени введения или отмены (эскалации/деэскалации) уровней реагирования в соответствии с концепцией кризисного реагирования. Такое описание уровней риска должно быть основано на матрице оценки рисков, охватывающей все доступные меры снижения рисков.

2.7 Эффективность многоуровневого управления рисками при корректном применении этой системы была подтверждена на практике. Меры включали гигиену, вентиляцию, фильтрацию, дезинфекцию, использование масок, социальное дистанцирование, тестирование, вакцинацию, признание и взаимозаменяемость сертификатов выздоровления. Гармонизация и стандартизация необходимы для того, чтобы пассажиры понимали ограничения и требования, соблюдали их и могли планировать свои будущие перелеты.

2.8 Концепция должна определять различные критерии для принятия многоуровневых мер (начало, окончание, уровень) в зависимости от тяжести глобального кризиса. Затем может быть

рассмотрена необходимость национальной адаптации этих базовых мер с учетом специфики каждой страны.

2.9 На основании подхода многоуровневого управления рисками, концепция также должна определять базовые меры в зависимости от глобальной ситуации. Эти меры следует рассматривать применительно к текущей ситуации, а также оценивать возможность их корректировки в зависимости от развития обстановки (ослабление мер или добавление других слоев). Согласованные базовые меры будут способствовать международной гармонизации, в то же время предусмотрено добавление региональных или национальных специфических мер с учетом местной ситуации.

2.10 Для адаптации принимаемых мер к быстро развивающейся ситуации очень важны модели, основанные на реальных данных. Доступ к ним должен быть свободным, а их применение — универсальным. Это обеспечит их широкое применение для определения эффекта той или иной стратегии тестирования. Использование моделей, основанных на реальных данных, должно быть универсальным, что поможет оценивать введенные меры и адаптировать их к меняющейся ситуации. Модели должны корректироваться в соответствии с наиболее актуальной информацией и подтверждаться зарегистрированными случаями; доступ к ним должен быть открыт для обмена информацией. Обновляемая информация о многоуровневых мерах, связанных с каждым уровнем риска, должна регулярно доводиться до широкой публики, чтобы каждое государство могло ориентироваться на эту информацию.

2.11 Концепция кризисного реагирования также должна предусматривать подготовку к реагированию на кризис. Необходимо запланировать регулярный обмен информацией для обмена опытом всех участвующих сторон, организовать тренинги для практической отработки мер и усвоения полученных уроков в целях совершенствования концепции.

### 3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

3.1 Восстановление и развитие авиаперевозок могут иметь место и быть эффективными только в том случае, если принимаемые меры будут единообразными и будут опираться на реальные данные и многоуровневую стратегию управления рисками, как было согласовано на HLCC.

3.2 Для этого необходима разработка общей концепции кризисного реагирования. В определении этой концепции должны участвовать все причастные стороны в авиации: регулирующие органы, организации здравоохранения, профессиональные ассоциации и представители отрасли.

3.3 Для построения подобной концепции требуются междисциплинарные усилия, в том числе — со стороны экспертов по здравоохранению, упрощению формальностей и безопасности. Такая междисциплинарная группа должна объединить усилия инициативы CAPSCA и других групп экспертов для разработки спектра мер (набора вариантов), которые могут использоваться каждой страной-участницей в зависимости от специфической ситуации и местного контекста для корректировки собственной стратегии.