



## **АССАМБЛЕЯ — 41-Я СЕССИЯ**

### **ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ**

#### **Пункт 12 повестки дня. Итоги Конференции высокого уровня по COVID-19**

#### **СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ МНОГОУРОВНЕВОГО ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ КРИЗИСНЫМИ СИТУАЦИЯМИ**

(Представлено Чехией от имени Европейского союза и его государств-членов<sup>1</sup>, других государств – членов Европейской конференции гражданской авиации<sup>2</sup> и ЕВРОКОНТРОЛЯ)

#### **ПЕРЕСМОТРЕННЫЙ ВАРИАНТ № 1**

##### **КРАТКАЯ СПРАВКА**

В настоящем документе излагаются аргументы в пользу развития существующей глобальной системы управления кризисными ситуациями в направлении подхода, основанного на многоуровневом управлении кризисными ситуациями, благодаря которому ИКАО, регионы и государства будут обеспечены эффективными координационными структурами и механизмами для поддержки предсказуемых и согласованных оперативных мер реагирования на кризисные ситуации. Такой подход будет также в дальнейшем способствовать реализации планов быстрого реагирования, которые предстоит сформулировать Секретариату ИКАО в соответствии с рекомендацией Конференции высокого уровня по COVID-19 (HLCC).

**Действия:** Ассамблее предлагается:

- a) признать полезность создания системы многоуровневого управления кризисными ситуациями с учетом уже существующих координационных механизмов, а также выработки договоренностей между государствами об управлении кризисными ситуациями на региональном и глобальном уровнях и внести соответствующую поправку в резолюцию А39-24 Ассамблеи, как предлагается в добавлении;
- b) просить ИКАО:
  - i. создать орган, способный координировать оперативные меры реагирования на кризисные ситуации на глобальном уровне и ответственный за ведение перечня национальных и региональных органов, а также собирать информацию об извлеченных ими уроках для разработки реестра рисков, требующих управления на глобальном уровне;
  - ii. поддерживать обмен информацией и передовой практикой между координационными органами, разрабатывая инструктивные указания по разработке и выполнению их рабочей программы, в которую могут входить согласованные механизмы координации (в том числе процедура повышения уровня координации между национальным, региональным и глобальным уровнями), меры повышения готовности, управление рисками, учения, каналы связи в кризисных ситуациях, в том числе с пассажирами, подготовка сотрудников и соответствующих организаций, а также заранее оформленные договоренности о повышении предсказуемости мер реагирования на соответствующие кризисные ситуации;

<sup>1</sup> Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швеция, Эстония

<sup>2</sup> Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Исландия, Монако, Норвегия, Республика Молдова, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Черногория и Швейцария

iii. выявлять и оценивать возможности наращивания потенциала, с тем чтобы все государства и регионы могли быть участниками системы.	
<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегическими целями "Безопасность полетов", "Аэронавигационный потенциал и эффективность", "Авиационная безопасность и упрощение формальностей"
<i>Финансовые последствия</i>	Деятельность, упомянутая в настоящем документе, будет осуществляться при наличии средств в бюджете Регулярной программы 2022–2025 гг. и/или за счет привлечения внебюджетных средств
<i>Справочный материал</i>	<a href="#">ICAO Crisis Management Framework Document (EUR Doc 031)</a> Резолюция А39-24 Ассамблеи " <i>Стратегия снижения риска бедствий и механизмы реагирования в авиации</i> "

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Опыт управления кризисами, затрагивающими авиацию, показывает, что государствам следует избегать действий, предпринимаемых ими обособленно и несогласованно при реагировании на какую-либо глобальную или региональную кризисную ситуацию. В той же мере, в какой при реагировании на такие кризисы необходима скоординированная деятельность на уровне политики, требуется также согласование результирующих оперативных мер, создающее достаточную предсказуемость для заинтересованных сторон в авиации в целях обеспечения безопасного, надежного и непрерывного продолжения оперативной экономической деятельности и поддержания быстрого восстановления авиации.

1.2 В октябре 2021 года Конференция высокого уровня по COVID-19 (HLCC-21) рекомендовала ИКАО разработать планы быстрого реагирования, а также официальные механизмы сотрудничества с региональными и национальными структурами, ответственными за управление кризисными ситуациями, чтобы обеспечить быстрый обмен информацией и передовой практикой и уменьшить количество непоследовательных мер реагирования государств. Это зависит от существования и информированности соответствующих структур, координирующих действия в кризисных ситуациях на национальном и региональном уровнях.

1.3 Европейский орган координации действий в кризисных ситуациях в авиации (ЕАССС) был официально создан в 2010 году, после извержения вулкана *Эйфьядлайёкюдль* в Исландии, для содействия координации мер реагирования на кризисные ситуации в сети организации воздушного движения (ОрВД), оказывающие отрицательное воздействие на авиацию, в тесном взаимодействии с соответствующими структурами в государствах и заинтересованными сторонами в авиации, занимающимися оперативной деятельностью. ЕАССС также играет активную роль в получении информации и ее своевременной передаче принимающим решения лицам в авиационном сообществе. Кроме того, в регионе EUR была создана система управления кризисными ситуациями. Эти механизмы несколько раз использовались и получили развитие в соответствии с уроками, извлеченными из предыдущих кризисов. С одной стороны, события прошедших кризисов показали, что только паневропейский подход может быть эффективен при выработке решений, как это было в случае с принятием протокола EASA – ECDC по охране здоровья в авиации в условиях пандемии COVID-19. С другой стороны, пандемия COVID-19 показала, что сфера деятельности ЕАССС не должна ограничиваться только кризисом в сети ОрВД и что взаимодействие с другими регионами или с глобальным уровнем носило слишком ограниченный характер.

1.4 Согласно Приложению 9 к Чикагской конвенции государствам следует учредить национальный комитет по упрощению формальностей при воздушных перевозках и национальную программу по упрощению формальностей при воздушных перевозках (NATFP), чтобы создать возможность обеспечения тесного и сообразного обстоятельствам взаимодействия между представителями правительства, заинтересованными сторонами и частным сектором при решении проблем в области упрощения формальностей. Такие существующие национальные координационные механизмы должны приниматься во внимание при проектировании единообразной и гибкой глобальной системы управления кризисными ситуациями для выхода из любых кризисов.

1.5 Для осуществления государствами обмена критически важной информацией (на 24-часовой основе), а также срочными запросами и/или сообщениями об угрозах, актах незаконного вмешательства или инцидентах, отрицательно сказывающихся на безопасности гражданской авиации, в 2006 году была создана сеть координационных центров ИКАО по авиационной безопасности. Такие координационные механизмы, существующие на глобальном уровне, также должны учитываться в глобальной системе управления кризисными ситуациями.

## **2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КРИЗИСНЫМИ СИТУАЦИЯМИ НА НАИБОЛЕЕ АДЕКВАТНОМ УРОВНЕ**

2.1 В результате извержения исландского вулкана в 2010 году потребовалось главным образом применение общего подхода на европейском уровне в течение нескольких недель, в то время как кризис, вызванный пандемией COVID-19, требует постоянных усилий на каждом уровне на протяжении более чем двух лет. В зависимости от характера, охвата и масштаба воздействия кризисных ситуаций управление ими должно быть достаточно гибким для того, чтобы государствам, регионам, ИКАО и авиационной отрасли была обеспечена возможность решать проблемы на как можно более низком уровне при поддержке соответствующих экспертов. Государствам следует тесно взаимодействовать на основе заранее оформленных договоренностей, учитывая аспекты безопасности и необходимость обеспечить быстрое восстановление, в первую очередь на благо пассажиров и авиационной отрасли. Таким образом, развитие существующей глобальной системы управления кризисными ситуациями в направлении многоуровневого (глобального/регионального/национального) подхода – это правильный путь вперед.

## **3. СОЗДАНИЕ СЕТИ ГЛОБАЛЬНЫХ, РЕГИОНАЛЬНЫХ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ КООРДИНАЦИИ ДЕЙСТВИЙ В КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЯХ**

3.1 Постоянные органы координации действий в кризисных ситуациях, обеспеченные надлежащими договоренностями, являются основными инструментами поддержки управления кризисными ситуациями, в котором участвуют многочисленные заинтересованные стороны и требуется общий подход. Это верно и в тех случаях, когда ситуация не находится в руках авиационного сообщества. Заинтересованные стороны в европейской авиации убедились в том, что ЕАССС играл ключевую роль в создании условий для обмена на региональном уровне информацией о последних событиях в период кризиса (об эпидемиологической ситуации, воздействии на перевозки и изменениях в ограничениях на поездки, в политике и инструктивных указаниях).

3.2 В свете этого опыта ИКАО следует содействовать созданию таких региональных органов, учитывая наличие существующих координационных органов, таких как комитеты по упрощению формальностей или сеть координационных центров ИКАО по авиационной

безопасности, и поддерживать необходимые договоренности в целях управления рисками, которые могут достигнуть регионального масштаба, например связанными с кибератаками, эпидемиями, вулканическим пеплом, ядерными происшествиями и т. д., и которые требуют координации действий на региональном уровне.

3.3 Региональные органы должны также иметь возможность взаимодействовать друг с другом на глобальном уровне для обмена информацией и результатами соответствующего анализа, сбора фактических данных о ходе развития ситуации и ее возможном воздействии на другие регионы и государства, а также по возможности согласовывать оперативные меры уменьшения последствий и порядок использования внешних каналов связи. Однако пандемия продемонстрировала, что взаимодействие между регионами или государствами слишком ограничено по двум причинам, а именно из-за недостаточной глобальной осведомленности о других структурах координации действий в кризисных ситуациях и отсутствия координационного механизма между органами координации действий в кризисных ситуациях. Поэтому ИКАО следует вести перечень существующих структур координации действий в кризисных ситуациях, с тем чтобы способствовать созданию сети координационных органов и обеспечить их согласованными механизмами координации, включая процедуру повышения уровня координации в случае необходимости.

3.4 При пересмотре своей политики в области реагирования на кризисные ситуации с учетом рекомендации 1/1 HLCC-21 ИКАО следует также предусмотреть создание органа для координации оперативных действий в глобальных кризисных ситуациях и необходимые договоренности для обеспечения связи между глобальным и региональными органами, при этом надлежащим образом указав, какие экспертные знания и возможности общего и специального характера требуются для различных видов событий. Такая организация будет также незамедлительно и эффективно поддерживать ИКАО в реализации планов быстрого реагирования в различных ситуациях.

3.5 Упомянутые договоренности будут также обеспечивать возможность тесного взаимодействия между оперативным уровнем и уровнем политики, в том числе по вопросам, связанным с каналами связи. Это будет необходимо для того, чтобы координационные органы могли получать и представлять заключения и информацию о развитии ситуации, а также рекомендовать действия в области политики, а на уровне политики – получать отзывы о ходе оперативной деятельности для принятия дальнейших решений.

3.6 Эффективность такого подхода зависит от существования координационных органов, а также географического и функционального охвата их деятельности. Поэтому ИКАО потребуются рассмотреть вопрос о необходимом наращивании потенциала, чтобы обеспечить возможность всем государствам или регионам, подверженным кризисам того или иного вида, требующим глобальной или региональной координации оперативных действий, быть участниками такой системы.

#### **4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОТОВНОСТИ КООРДИНАЦИОННЫХ ОРГАНОВ И ЕЕ ПОВЫШЕНИЕ**

4.1 ИКАО следует собирать информацию об уроках, извлеченных из каждого кризиса каждым региональным органом в отношении тех рисков, которыми необходимо управлять на глобальном или региональном уровне, и разрабатывать инструктивные указания по управлению глобальными и региональными кризисными ситуациями, включая реестр актуальных рисков и их

оценки, перечисление и описание мер по повышению готовности к кризисным ситуациям, процедур и учений по управлению кризисными ситуациями, а также каналов связи в период кризиса.

4.2 Органы координации действий в кризисных ситуациях должны иметь соответствующую программу работы, сообразную с их сферой деятельности (в отношении мониторинга, отчетности, географического охвата, секторов, учений и т. д.) и адаптированную к тем рискам, которыми они должны управлять на своем уровне, в целях повышения готовности заинтересованных сторон в авиации к возникновению кризиса.

4.3 Подготовка на уровне сотрудников, организации и межорганизационного взаимодействия будет необходима для поддержки координационных органов в совершенствовании их оперативных мер реагирования на кризисные ситуации всех видов. В связи с этим ИКАО следует разработать соответствующие учебные материалы, например для сотрудников, нуждающихся в особом наборе навыков (например, управления в условиях неопределенности, аналитического мышления, создания и поддержания сети межличностных связей, связи с общественностью/пассажирами, координации мер адаптивного реагирования на кризисные ситуации, принятие критически важных решений и т. д. или по стандартизации, отработке и совершенствованию межорганизационного взаимодействия).

4.4 ИКАО следует также стимулировать обмен передовой практикой между координационными органами. Поскольку риски в различных ситуациях различаются, опыт управления некоторыми конкретными рисками может достигать различных уровней в разных местах по всему миру. Развитие опыта отдельных координационных органов в целях повышения глобального уровня работы в целом будет играть решающую роль в управлении кризисными ситуациями в будущем. Европа будет готова поделиться своим опытом управления ситуацией, связанной с извержением вулкана, и применения подхода, основанного на оценке факторов риска для безопасности полетов (SRA).

-----



## ДОБАВЛЕНИЕ

### ПРЕДЛАГАЕМАЯ ПОПРАВКА К РЕЗОЛЮЦИИ А39-24: СТРАТЕГИЯ СНИЖЕНИЯ РИСКА БЕДСТВИЙ И МЕХАНИЗМЫ РЕАГИРОВАНИЯ В АВИАЦИИ

*Ассамблея,*

*принимая во внимание* статью 44 *Конвенции о международной гражданской авиации*, в которой отмечается, 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(и) государством(ами) и согласовываться с ним(и);

*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 процедур 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 уделять 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 всем государствам может быть полезным включить в свои стратегические планы развития авиатранспортного сектора стратегии снижения риска бедствий,

*признавая*, что существует необходимость координировать на наиболее адекватном уровне меры в области политики и оперативные меры реагирования на стихийные бедствия или антропогенные катастрофы, достигающие регионального или глобального масштаба,

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 приоритетные задачи по снижению риска бедствий, содержащиеся в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг., а также передовую практику государств-членов, при разработке своих государственных планов на случай чрезвычайных ситуаций, а также в требованиях к планам действий поставщиков авиационных услуг в случае чрезвычайных ситуаций;

3. *порукает* Совету разработать политику реагирования в кризисных ситуациях и стратегию снижения риска бедствий в авиации, которые будут регламентировать и определять стратегический подход и оперативные действия по реагированию на связанные с авиацией кризисные ситуации, которые могут отрицательно сказываться на безопасности полетов или непрерывности деятельности международной гражданской авиации;

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

5. *порукает* Генеральному секретарю ~~в координации с пострадавшими государствами и соседними государствами~~ разработать сеть ИКАО, состоящую из структур, координирующих действия в кризисных ситуациях, и соответствующих координационных механизмов и договоренностей между ИКАО, регионами и государствами, поддерживающую скоординированные меры в области политики и оперативные меры реагирования и оказания помощи в кризисных ситуациях на наиболее адекватном уровне ~~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 качественной 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.