



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 41-Я СЕССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 28 повестки дня. Другие вопросы политики высокого уровня, подлежащие рассмотрению Исполнительным комитетом

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ МНОГОУРОВНЕВОГО ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ КРИЗИСНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

(Представлено Чехией от имени Европейского союза и его государств-членов¹, других государств – членов Европейской конференции гражданской авиации² и ЕВРОКОНТРОЛЯ)

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;
 - iii. выявлять и оценивать возможности наращивания потенциала, с тем чтобы все государства и регионы могли быть участниками системы.

¹ 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

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

| | |
|-------------------------------|---|
| <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> | ICAO Crisis Management Framework Document (EUR Doc 031) 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 *Эйяфьядлайёкюдль* 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 кибер-атаками, 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 потребуется 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.