



ИКАО

Doc 10144

Справочник ИКАО для ВГА по вопросам управления рисками для безопасности полетов, связанными с COVID-19

Издание первое, май 2020 года



Утверждено Генеральным секретарем и опубликовано с его санкции

МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ



| ИКАО

Doc 10144

Справочник ИКАО для ВГА по вопросам управления рисками
для безопасности полетов, связанными с COVID-19

Издание первое, май 2020 года

Утверждено Генеральным секретарем и опубликовано с его санкции

МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

Опубликовано отдельными изданиями на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках
МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ.
999 Robert-Bourassa Boulevard, Montréal, Quebec, Canada H3C 5H7

Информация о порядке оформления заказов и полный список агентов по продаже и книготорговых фирм размещены на веб-сайте www.icao.int

Издание первое, май 2020 года.

Дос 10144. Справочник ИКАО для ВГА по вопросам управления рисками для безопасности полетов, связанными с COVID-19

© ИКАО, 2020

Все права защищены. Никакая часть данного издания не может воспроизводиться, храниться в системе поиска или передаваться ни в какой форме и никакими средствами без предварительного письменного разрешения Международной организации гражданской авиации.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий материал был подготовлен ИКАО с помощью авиационных специалистов из Группы экспертов по управлению безопасностью полетов (SMP). Первое издание было опубликовано в мае 2020 года. Обновленные издания будут выпускаться с учетом новых событий и опыта, накопленного в ходе пандемии COVID-19.

Любые замечания просьба направлять по адресу: safetymanagement@icao.int.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	<i>Страница</i>
Глава 1. Введение.....	1-1
Глава 2. Сотрудничество, взаимодействие и коммуникация.....	2-1
Глава 3. Проблемы, возникающие на различных стадиях пандемии.....	3-1
Глава 4. Выявление, сбор и анализ соответствующих и имеющихся данных и информации.....	4-1
Глава 5. Применение принципов управления безопасностью полетов.....	5-1

Глава 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Настоящие рекомендации высокого уровня предназначены для оказания помощи ведомствам гражданской авиации (ВГА) в управлении относящимися к их компетенции факторами риска для безопасности полетов во время пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19).

1.2 Термины и определения в настоящем инструктивном материале соответствуют использованным в *Руководстве ИКАО по управлению безопасностью полетов* (Doc 9859) и могут использоваться государствами на различных уровнях осуществления государственной программы по безопасности полетов (ГосПБП).

1.3 В настоящем инструктивном материале излагаются те аспекты, которые ВГА следует рассматривать на разных стадиях пандемии, причем особое внимание уделяется следующим:

- a) оценка и приоритизация рисков на основе сбора и анализа данных;
- b) применение принципов управления безопасностью полетов при принятии решений, основанных на анализе риска;
- c) управление процессом и мониторинг утверждений ВГА с учетом гибкости, которую необходимо проявлять в рамках авиационной системы для продолжения безопасных операций.

1.4 Успешное решение проблем, связанных с пандемией COVID-19, требует оценки и управления факторами риска, которые выходят за рамки управления рисками для безопасности полетов, как они определены в Приложении 19 *"Управление безопасностью полетов"*. ВГА должны учитывать возможные последствия принимаемых ими решений для рисков, с которыми сталкиваются другие полномочные органы государства, имея также в виду, что меры, принимаемые другими полномочными органами государства по управлению факторами риска, которые относятся к их компетенции, будут иметь последствия для деятельности авиации.

1.5 Представители авиационного сообщества указали на необходимость поиска более действенных методов управления рисками и создания механизма комплексного управления рисками на Тринадцатой Аэронавигационной конференции (AN-Conf/13), проходившей с 9 по 19 октября 2018 года. С учетом этого Аэронавигационная комиссия поручила Группе экспертов по управлению безопасностью полетов (SMP) в сотрудничестве с другими соответствующими группами экспертов взять на себя ведущую роль в выполнении рекомендации 6.2/1 *"Поддержка эффективной реализации принципов управления безопасностью полетов"*, в которой ИКАО поручалось:

- "g) в сотрудничестве с государствами, RSOO и отраслью изучить возможность применения более эффективных методов выявления угроз и управления рисками, пригодных для применения и адаптации в сложных социально-технических системах, независимо от типа риска;
- h) в сотрудничестве с государствами, RSOO и отраслью изучить преимущества единой системы интегрированного управления рисками (безопасность полетов, авиационная безопасность, охрана окружающей среды и т. д.) с учетом эволюции стандартов ИСО в области управления;"

1.6 Будут разработаны дополнительные рекомендации для оказания помощи ВГА в возобновлении работы авиационной системы. Ведется сбор практических примеров и подготовка инструментов, дополняющих настоящий инструктивный материал. Они будут размещены на веб-сайте "Внедрение системы управления безопасностью полетов" (www.icao.int/smi-covid19SRM)

Глава 2. СОТРУДНИЧЕСТВО, ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И КОММУНИКАЦИЯ

2.1 Методы **"сотрудничества, взаимодействия и коммуникации"** ("3С" – по заглавным буквам английских терминов) являются важнейшими элементами действий многих государств в условиях глобального кризиса. В комплексе подход "3С" играет ключевую роль в условиях пандемии и в достижении оптимальных результатов для всего авиационного сообщества и общества в целом. ВГА должны признавать, что эти существующие функции также на постоянной основе способствуют эффективному внедрению ГосПБП и играют важную роль в управлении рисками для безопасности полетов, включая влияние COVID-19 на авиационную систему. На одной из пресс-конференций в марте 2020 года Исполнительный директор Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) д-р Майкл Райан заметил: "С точки зрения управления в чрезвычайной ситуации лучшее – враг хорошего".

2.2 Пандемия COVID-19 наглядно продемонстрировала те сложные взаимосвязи, которые существуют как в государствах, так и за их пределами, особо выделив необходимость совместного принятия решений. Может потребоваться принимать решения, располагая лишь ограниченной информацией, с учетом более масштабных рисков, затрагивающих не только безопасность полетов авиации. ВГА рекомендуется при принятии решений использовать подход, основанный на управлении рисками для безопасности полетов.

2.3 Выявление областей взаимодействия и установление каналов связи позволяют получить доступ к экспертным оценкам, что крайне необходимо для анализа имеющейся информации в динамичной среде. Для надлежащего реагирования в кризисной ситуации может потребоваться принятие обоснованных решений с использованием методов управления рисками и постановка практических вопросов (например, "Какими подтверждающими данными мы располагаем?", "Каковы последствия использования альтернативных вариантов?", "Как может отразиться на развитии ситуации задержка с принятием решений?", "Каков допустимый уровень риска для конкретной ситуации?", "Какими ресурсами мы располагаем?").

Действия на национальном уровне

2.4 ВГА следует наладить обмен и совместное использование информации о безопасности полетов с учетом полученного опыта, чтобы добиться оптимальных результатов в условиях нарушения деятельности. ВГА следует прилагать эффективные усилия для выявления и устранения информационных барьеров, способных свести на нет эффективность координированных действий по управлению рисками на национальном, региональном и международном уровнях. Такой подход представляется особенно важным в части координации работы групп и комитетов, которые располагают важными знаниями и опытом для повышения и поддержания уровня безопасности полетов и авиационной безопасности в гражданской авиации, надежного и эффективного предоставления обслуживания.

2.5 В зависимости от масштабов, характера деятельности и возможностей государства координационные группы и комитеты могут существовать в различных формах, либо может потребоваться их создание. Государствам следует осуществлять координацию действий авиационных ведомств и полномочных органов здравоохранения и создавать национальные комитеты по упрощению формальностей, которые включают представителей всех соответствующих органов, принимая во внимание, что межсекторальное сотрудничество на национальном уровне имеет важное значение (см. письмо государствам ЕС 6/3-20/46). Государствам, в которых внедрена ГосПБП, следует создать в рамках ГосПБП координационную группу или аналогичный межсекторальный комитет, занимающийся выявлением и организацией областей взаимодействия. Государствам, в которых такие группы еще не созданы, рекомендуется учредить официальную координационную группу или комитет, либо включить такие вопросы в круг полномочий существующей группы аналогичного направления.

Действия на региональном уровне

2.6 На региональном уровне региональные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO), в том числе в рамках программ совместной разработки мероприятий по обеспечению безопасности полетов и поддержанию летной годности в процессе эксплуатации (COSCAP), играют ключевую роль в поддержке и согласовании действий государств-членов по управлению рисками для безопасности полетов в условиях пандемии. Кроме того, на RSOO может быть возложена важная функция оценки эксплуатационных последствий пандемии для региона и координации возобновления операций. Региональные бюро ИКАО, региональные группы по обеспечению безопасности полетов (RASG) и региональные группы планирования и осуществления проектов (PIRG) также могут служить форумом для сотрудничества и обмена накопленным опытом.

2.7 Кроме того, международные организации играют важную роль в координации усилий заинтересованных сторон в отрасли, что особенно важно в процессе возобновления деятельности авиационной системы. Для обеспечения эффективного и действенного осуществления стратегий необходимо понимать роль других национальных неавиационных организаций, например, органов здравоохранения, военных полномочных органов, таможенных и иммиграционных служб, и обеспечивать надлежащую координацию их действий.

Действия на международном уровне

2.8 На международном уровне, как отмечается в резолюции A40-14 Ассамблеи ИКАО *"Уменьшение риска распространения болезней посредством, помимо прочего, дезинсекции воздушных судов и методов борьбы с переносчиками инфекций и важная роль CAPSCA (Механизма сотрудничества в гражданской авиации по предотвращению и преодолению угроз для здоровья населения) в реализации этих мер"* государствам настоятельно рекомендуется стать участниками программы CAPSCA. В рамках CAPSCA авиационные ведомства, органы здравоохранения и международные организации объединяют свои усилия в области планирования готовности и выработки ответных мер в случае событий в области общественного здравоохранения, влияющих на авиационный сектор; более подробную информацию можно получить на сайте <https://www.capsca.org/CAPSCARefs.html>.

2.9 ВГА следует осуществлять коммуникацию на всех уровнях, в том числе с другими государствами, поставщиками обслуживания, международными организациями, неавиационными заинтересованными сторонами и общественностью. Чрезвычайно важно, чтобы ВГА сформировали полное представление и рассылали соответствующую информацию в рамках своей роли обеспечения потребностей авиационного сообщества, создания атмосферы доверия и транспарентности. При этом ВГА необходимо проводить четкое разграничение между фактами, теорией и предположениями. Следует не допускать публикации или распространения ложной или вводящей в заблуждение информации несанкционированными источниками.

2.10 Эффективная практика в области коммуникации включает использование уже существующих действующих цифровых платформ для срочного доведения информации до сведения других государств, отраслевых заинтересованных сторон и общественности. Сюда входят традиционные и менее распространенные средства, например, электронная почта, видеоконференции, социальные сети и веб-сайты. Использование цифровых платформ позволяет также повысить скорость выпуска и согласования материалов, облегчить их обновление и при необходимости отзыв в реальном времени. Такими материалами могут быть, в частности:

- a) рекомендации отраслевым структурам;
- b) статус выданных освобождений и меры по уменьшению рисков в секторе;
- c) данные о предоставлении обслуживания в области безопасности полетов и регулирования (например, данные мероприятий по надзору);
- d) важные объявления и контактные данные.

Глава 3. ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ НА РАЗЛИЧНЫХ СТАДИЯХ ПАНДЕМИИ

3.1 Учитывая разный уровень готовности государств, а также необходимость активизировать подготовку к потенциальным будущим кризисам (включая новые волны COVID-19), представляется чрезвычайно важным извлекать уроки, накапливать опыт и обмениваться им в рамках авиационного сектора в условиях пандемии. В частности, речь идет об управлении различными стадиями пандемии, что показано ниже на рис. 3-1, включая будущие вспышки.

3.2 Кроме того, государства и ВГА еще не выработали единообразного подхода к толкованию и применению принципов управления рисками для безопасности полетов. Применение принципов управления рисками для безопасности полетов в условиях пандемии дает возможность проверить существующие или разработать новые возможности. В качестве примеров потенциальных новых возможностей можно привести проведение дистанционного наблюдения, осуществление эффективных операций в условиях ограниченных ресурсов и использование цифровых платформ для коммуникации на тактическом уровне.

3.3 Для этого на всех этапах ВГА необходимо осуществлять сотрудничество, взаимодействие и коммуникацию с авиационной отраслью. Авиационное сообщество понимает, что следование принципу "это касается каждого из нас" помогает поддерживать жизнеспособность и стабильность авиационного сектора.

РАЗЛИЧНЫЕ СТАДИИ ПАНДЕМИИ, КОТОРЫЕ МОГУТ НАБЛЮДАТЬСЯ В ГОСУДАРСТВАХ



Рис. 3-1. Различные стадии пандемии

3.4 Пандемия серьезно отразится на способности ВГА эффективно функционировать. ВГА необходимо будет тщательно контролировать свои ресурсы и на постоянной основе оценивать возможности выполнения своих обязательств по осуществлению контроля за обеспечением безопасности полетов, которые будут варьироваться на разных этапах пандемии. При оценке такого воздействия старшим руководителям ВГА необходимо учитывать человеческий фактор. Могут также возникать проблемы финансирования, так как некоторые ВГА полагаются на финансовую помощь отрасли, а постановка на стоянку или вывод из эксплуатации воздушных судов отдельными эксплуатантами либо даже полное прекращение их деятельности может существенно отразиться на финансовых ресурсах. Такая ситуация может также иметь долгосрочные последствия для укомплектования персоналом и наличия ресурсов, необходимых для контроля за возобновлением деятельности и будущими изменениями инфраструктуры и улучшением ситуации в области безопасности полетов.

Отсутствие сообщений о случаях

3.5 Даже если в государстве отсутствуют сообщения о случаях заболевания, существует вероятность потенциальных случаев в будущем. Даже на такой ранней стадии важную роль играет тесное сотрудничество с государственными ведомствами и органами здравоохранения. ВГА могут использовать эту возможность для предпринятия упреждающих действий по управлению и уменьшению рисков для авиационного сообщества. Возможны, в частности, следующие инициативы:

- a) разработка инструктивного материала для эксплуатантов, выполняющих полеты в государства и из государств, в которых зарегистрированы случаи заболевания в активной форме;
- b) ознакомление с планами ответных действий на случай чрезвычайной ситуации;
- c) информирование о действиях авиационного сообщества по борьбе с пандемией.

Примечание. Инициативы по введению ограничений на использование воздушного пространства и аэропортов требуют тщательного изучения, так как такие действия могут также воспрепятствовать поставке важных ресурсов, таких как медицинский персонал и медицинское оборудование.

Сообщения о единичных случаях заражения: один или несколько случаев, завезенных или выявленных на местном уровне

3.6 Если случаи заражения подтверждены, государства могут ввести ограничения на поездки и на работу предприятий для снижения вероятности передачи инфекции. В таком случае может быть создана специальная группа из представителей руководства ВГА или Координационной группы ГосПБП для мониторинга ситуации.

3.7 На этой стадии очень важно, чтобы в рамках ВГА уделялось особое внимание здоровью и самочувствию собственного персонала. Даже без введения ограничений на государственном уровне ВГА следует изучить возможность перехода к режиму снижения частоты передвижений персонала и удаленной работы. При этом может потребоваться, чтобы сотрудники выполняли работу из дома, что негативно отразится на осуществлении надзорных функций на местах.

3.8 Такой подход потребует пересмотра программ надзора или внесения определенного элемента гибкости в проведении запланированных проверок. Следует изучить возможность проведения формальных проверок и видеоконференций в дополнение к запланированным мероприятиям по проверке на местах. Это также позволит уменьшить количество контактов инспекторов со служащими и организациями, учитывая при

этом, что персонал авиакомпаний и аэропортов подвержен высокому риску заражения в силу тесных контактов с пассажирами международных рейсов.

3.9 ВГА следует содействовать безопасному и оперативному движению основных припасов и перемещению персонала, обеспечивающего выполнение наиболее важных задач.

Случаи заражения контактно-бытовым путем

Примечание. Под заражением контактно-бытовым путем понимаются более серьезные вспышки инфицирования на местном уровне, определяемые путем оценки, в частности, следующих факторов:

- a) большое число случаев заражения, не связанных с цепочками передачи инфекции;*
- b) большое количество случаев заражения среди персонала лабораторий;*
- c) многочисленные не связанные друг с другом вспышки в различных районах страны/территории/области.*

3.10 Возможно, уже на этой стадии в государстве или на местном уровне будут введены ограничения на работу транспорта. Это отразится на деятельности ВГА и авиационной отрасли. ВГА следует пересмотреть и скорректировать свои планы проверок для сведения к минимуму перемещений и физического контакта с персоналом авиационных организаций.

3.11 Это может существенно отразиться на обучении летного персонала и диспетчеров воздушного движения, а также проверках профессионального опыта (в условиях длительного закрытия учебных летных тренажеров) или медицинских свидетельств (в условиях закрытия медицинских центров). Из-за возможных ограничений в пунктах назначения эксплуатанты не смогут обеспечивать надлежащие возможности для размещения экипажей, уменьшая время их отдыха. Вследствие этого может потребоваться ограничение служебного времени и возникновение усталости. В таких условиях могут подаваться запросы об освобождении от действия существующих правил.

3.12 Возможные дополнительные проблемы связаны с сотрудниками ВГА, инфицированными или вынужденными находиться в режиме самоизоляции. Это уменьшает возможности ВГА по выполнению своих функций и потребовать временной реструктуризации из-за нехватки кадров.

3.13 Для решения проблем, связанных с уровнем осуществляемого контроля, следует использовать подходы, основанные на управлении рисками для безопасности полетов, в целях разграничения наиболее важных действий и той деятельности, которая может быть отложена. В связи с тем, что некоторые поставщики обслуживания работают в условиях кадровых ограничений, может потребоваться увеличение объемов мониторинга рисков.

Уменьшение числа заболеваний в активной форме

3.14 Решения относительно того, когда можно снять или ослабить ограничения на поездки, скорее всего, будут принимать полномочные органы государства. Возможно, после снятия таких ограничений на поездки отрасль столкнется с проблемами при возобновлении и наращивании объемов деятельности. Это может потребовать активного участия ВГА в работе по приоритизации и корректировке деятельности по обеспечению безопасности полетов в условиях возобновления работы и выявления надлежащего управления любыми факторами риска поставщиками обслуживания. Возобновление работы авиационной системы потребует более

активного участия ВГА, что может отразиться на имеющихся ресурсах. Это может потребовать более высокой гибкости при осуществлении программ контроля даже в условиях возобновления деятельности авиационной системы.

Повторное появление новых случаев

3.15 Даже после отмены всех ограничений на поездки всегда существует риск того, что могут вновь появиться случаи заболеваний. Ключевым фактором в таких ситуациях является постоянная бдительность. Благодаря опыту, полученному в условиях борьбы с первоначальной вспышкой, будет накоплено больше информации о действиях в таких случаях. Такие ситуации могут потребовать пересмотра и даже возобновления некоторых видов деятельности, предусмотренных для более ранних стадий. Чрезвычайно важно надлежащим образом документировать и рассматривать опыт, полученный на ранних стадиях, и при необходимости вносить уточнения и усовершенствования. Аналогичным образом, не менее важным представляется обмен опытом и ознакомление с уроками, полученными другими государствами в таких ситуациях, что позволит лучше подготовиться к решению аналогичных проблем в будущем.

Глава 4. ВЫЯВЛЕНИЕ, СБОР И АНАЛИЗ СООТВЕТСТВУЮЩИХ И ИМЕЮЩИХСЯ ДАННЫХ И ИНФОРМАЦИИ

4.1 ВГА могут иметь доступ к источникам данных о безопасности полетов различного качества в зависимости от уровня внедрения ГосПБП. Разные ВГА могут располагать разным объемом данных, но им следует стремиться собирать как можно больше информации, даже если она носит ограниченный характер. Сбор имеющихся данных позволит анализировать и разрабатывать информацию для использования в процессе принятия решений, основанных на данных. Сравнительный анализ сложившейся ситуации поможет при моделировании сценариев управления рисками для безопасности полетов и позволит более полно оценить последствия любых принимаемых решений для авиации в целом.

4.2 В целях сбора соответствующих данных и информации ВГА рекомендуется осуществлять открытый и непрерывный диалог со всеми авиационными органами и другими заинтересованными сторонами, участвующими в борьбе с пандемией, как это описано в разделе, посвященном "ЗС".

4.3 ВГА рекомендуется создавать механизмы, позволяющие часто обновлять собранные данные и информацию с учетом динамичного характера пандемии, что позволит более полно понять характер деятельности поставщиков обслуживания в сложившейся ситуации. Собираемые данные следует использовать для формирования подхода к управлению факторами риска в деятельности ВГА, а также для разработки планов возобновления деятельности, причем решения в этой области должны приниматься на совместной основе.

Таблица 4-1. Предлагаемые данные и информация, которые следует собирать и анализировать в целях управления факторами риска для безопасности полетов

Категории	Данные и информация, которые следует собирать и анализировать
Данные о нынешней пандемии COVID-19, включая абсолютные и относительные показатели	<ul style="list-style-type: none">– количество случаев, в том числе в активной форме и выздоровлений– зарегистрированное количество смертей;– количество тестов, проведенных в соответствии с политикой государства;– ожидаемые прогнозы;– ограничения свободы поездок, иммиграционные и таможенные ограничения в пунктах назначения;– карантин пассажиров и членов экипажа;– наличие квалифицированного персонала и возможность предоставления соответствующего обслуживания (в том числе с сопутствующими заболеваниями или в режиме самоизоляции);– возможности работы в удаленном режиме, включая гибкий доступ к оборудованию
Статус и объем движения в период пандемии	<ul style="list-style-type: none">– ожидаемые объем и частота рейсов по времени, включая период возобновления работы;– полеты авиации общего назначения;– гуманитарные полеты с целью эвакуации и репатриации;– медицинские рейсы;– грузовые рейсы, выполняемые воздушными судами, сертифицированными для перевозки пассажиров;– перевозка опасных грузов или медицинского оборудования;– полеты государственных воздушных судов (военных, таможенных, полицейских и т. д.)

Категории	Данные и информация, которые следует собирать и анализировать
Затрагиваемый эксплуатационный персонал согласно Приложению 1 ИКАО "Выдача свидетельств авиационному персоналу" (диспетчеры воздушного движения, пилоты и cabinный экипаж, техники по обслуживанию воздушных судов, сотрудники по обеспечению полетов, авиационный метеорологический персонал и т. д.)	<ul style="list-style-type: none"> – количество и даты истечения срока действия свидетельств – даты истечения срока действия медицинских свидетельств для членов экипажа – влияние на подготовку и проверку членов экипажа (например, опыт работы, квалификационная проверка, проверка квалификации оператора) – обязательная периодическая переподготовка в области специальных операций – количество лет работы профессиональных сотрудников
Непрерывность летной работы	<ul style="list-style-type: none"> – количество организаций, которые закрыты или испытывают финансовые трудности; – количество и дата истечения сроков утверждений и сертификатов; – вопросы технического обслуживания, включая стоянку и вывод со стоянки воздушных судов, текущее техническое обслуживание, обслуживание топливной системы, нехватка запасных частей, истечение срока действия свидетельств летной годности; – контрольные мероприятия, необходимые для сохранения срока действия сертификатов (например, штатные проверки) и действующие освобождения; – наличие ресурсов (собственных или по контракту) для обеспечения работы, включая подготовку воздушных судов к полету, изменение конфигурации, массы и балансировки воздушных судов, техническое обслуживание, дезинфекцию воздушных судов; – чрезвычайные эксплуатационные факторы, относящиеся к ограничению полетного времени, периодов служебного полетного времени и утомляемости, условиям проживания и транспортировки для летного экипажа, аспектам человеческого фактора и т. д.
Эксплуатационный статус аэронавигационного обслуживания (АНО) – предоставление и ограничения	<ul style="list-style-type: none"> – наличие служб связи, навигации и наблюдения (CNS); – наличие и управление органами управления воздушным движением (УВД); – связь с глобальными системами, вспомогательными центрами и метеорологическими органами; – аспекты чрезвычайного планирования, затрагивающие выполнение полетов (ограничения воздушного пространства, сокращение объема обслуживания); – статус органов/средств УВД (наличие, ограниченное время работы, изменения или передача органов/средств)
Наличие аэродромов и инфраструктуры	<ul style="list-style-type: none"> – количество операций по аэропортам в настоящее время; – наличие мест стоянки для воздушных судов, включая использование других искусственных покрытий (по возможности, избегать); – надлежащее техническое обслуживание навигационного оборудования или средств аэропорта; – размещение воздушных судов на местах стоянки, где могут проводиться операции технического обслуживания или хранения в условиях ограничений; – наличие критических видов обслуживания (обработка, борТПитание, заправка, медицинское обслуживание, иммиграционное обслуживание, таможенное обслуживание, санитарное обслуживание, охрана)

Категории	Данные и информация, которые следует собирать и анализировать
Влияние на деятельность ВГА по контролю за обеспечением безопасностью полетов	<ul style="list-style-type: none">– возможность обработки запросов на сертификацию, регистрацию/дерегистрацию, просьб о разрешениях и освобождениях;– количество проверок и инспекций, отложенных в условиях пандемии, или альтернативные средства надзора;– количество и тип освобождений, предоставляемых во всех областях (например, по ограничению полетного времени, перевозке грузов в пассажирских салонах, подготовке и проверке летных экипажей, техническому обслуживанию и поддержанию летной годности и т. д.);– условия, при которых имеющиеся различия приемлемы для государств пунктов назначения

Глава 5. ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ УПРАВЛЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ПОЛЕТОВ

Процесс принятия решений предполагает оценку ситуации с COVID-19 и сбор и анализ имеющихся данных и информации в государстве. Ниже излагаются положения о подходе к управлению рисками для безопасности полетов с использованием цикла "планирование – осуществление – проверка – действия" (PDCA) для управления факторами риска для безопасности полетов авиации в условиях пандемии. Принципы управления безопасностью полетов, описываемые в настоящей главе, могут применяться государствами с разным уровнем внедрения систем ГосПБП.



Рис. 5-1. Цикл PDCA для управления рисками для безопасности полетов в условиях COVID-19

5.1 ПЛАНИРОВАНИЕ. Шаг 1

Оценка приоритетов в авиационном секторе (рис. 5-1, шаг 1, 1.1)

5.1.1 Поставщики обслуживания будут сталкиваться с разными проблемами, для разрешения которых будут требоваться разные стратегии. Следует учитывать уровень развития системы управления безопасностью полетов (СУБП) поставщиков обслуживания, поскольку этот фактор влияет на их способность идентифицировать, приоритизировать и более эффективным образом управлять факторами риска для безопасности полетов. В связи с ограничениями на поездки, повышением спроса на перевозки грузов и т. д. некоторые виды деятельности могут претерпевать изменения. В результате поставщики обслуживания с учетом этих факторов могут скорректировать свои операции (например, организации по техническому обслуживанию могут уделять основное внимание вопросам хранения и технического обслуживания воздушных судов на местах стоянки).

5.1.2 Следует также пересмотреть существующие планы надзора, так как могут измениться многие организационные и эксплуатационные аспекты деятельности поставщика обслуживания. Пандемия повлияет на многие аспекты, которые также следует учитывать, включая культуру безопасности полетов, поведение людей, систему отчетности, ассигнования на подготовку кадров, эффективность СУБП и т. д.

5.1.3 Все эти меры потребуют координации с отраслью и планирования в области приоритизации деятельности, а также ресурсов ВГА. При принятии решений по управлению ресурсами следует использовать результаты анализа собранных данных, как показано в таблице 4-1. ВГА и поставщикам обслуживания следует сформулировать стратегический план с указанием сроков выполнения последующих шагов.

Планирование возобновления операций (рис. 5-1, шаг 1, 1.2)

5.1.4 Даже на ранней стадии подготовка планов возобновления операций поможет в деле планирования ресурсов и управления ограниченными возможностями ВГА. Эти меры потребуют координации и коммуникации с органами здравоохранения с учетом результатов прогнозов и перспектив. Также важно тесное сотрудничество с отраслью по аспектам намерений в части ограничения и возобновления полетов в целях эффективного планирования и управления. Это включает определение того, что ожидается от поставщиков обслуживания для возобновления операций, и может потребовать разработки плана возобновления операций и его согласования с ВГА.

5.1.5 Необходимо подготовить рекомендации относительно документации, подлежащей рассмотрению ВГА. Ожидается, что для возобновления операций поставщики обслуживания могут использовать принятые у них планы действий в чрезвычайных ситуациях (ERP) и процедуры управления изменениями.

5.2 ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ. Шаг 2

Определение специфических рисков для безопасности полетов в государстве (рис. 5-1, шаг 2, 2.1)

5.2.1 ВГА следует применять подход, основанный на управлении рисками для безопасности полетов, на основе анализа собранных данных (см. главу 4 и таблицу 4-1), чтобы лучше понять контекст и специфические опасности и риски пандемии для авиационной системы. При отсутствии достаточного количества данных некоторым ВГА потребуется полагаться на экспертные заключения специалистов как в ВГА, так и в отрасли.

5.2.2 На этом этапе необходимо проанализировать опасности и риски для безопасности полетов применительно к возможностям и ресурсам ВГА, а также более конкретно в разрезе отрасли. Важно учитывать опасности и риски для безопасности полетов на разных стадиях пандемии, поскольку они будут видоизменяться, о чем говорится в главе 3.

5.2.3 По мере возможности ВГА следует проводить оценки рисков для безопасности полетов для выявления наиболее значительных рисков, чтобы определить, когда может потребоваться вмешательство государства, и приоритизировать такие действия. Уровень детализации анализов рисков для безопасности полетов может варьироваться от формальной количественной оценки рисков до качественного анализа рисков на основе заключений экспертов в соответствующих областях. При проведении любой оценки рисков для безопасности полетов ВГА следует обеспечить участие всех соответствующих подразделений и экспертов, так как некоторые риски для безопасности полетов затрагивают несколько областей регулирования.

Предприятие действий по управлению неприемлемыми рисками для безопасности полетов и их уменьшению (рис. 5-1, шаг 2, 2.2)

5.2.4 После того как будут установлены риски для безопасности полетов, ВГА следует принять решение относительно действий, которые необходимо предпринять для управления этими рисками в условиях пандемии. Это не обязательно предполагает использование освобождений. Такие действия могут способствовать ускорению процессов и приоритизации работы и ресурсов ВГА (например, гуманитарные и репатриационные рейсы). При этом необходимо также учитывать риск отказа от каких-либо действий, так как это может в долгосрочной основе повлиять на деятельность по возобновлению операций.

5.2.5 Получение более полного представления о рисках для безопасности полетов облегчит работу по приоритизации мер контроля и определения тех мероприятий, которые можно перенести на более поздние сроки. ВГА также могут принять решение об ограничении или прекращении некоторых видов авиационной деятельности в условиях пандемии (например, спортивные и развлекательные полеты) для того, чтобы уменьшить нагрузку на службы УВД в условиях ограниченных ресурсов.

5.2.6 Для ускорения многих действий такого рода может потребоваться адаптировать обычные механизмы нормативных изменений или использовать формат "дополнительных" директив. Может быть полезным вначале рекомендовать действия на добровольной основе, прежде чем будут разработаны официальные директивы или нормативные изменения.

Выявление рисков, связанных с человеческим фактором и возможностями человека (рис. 5-1, шаг 2, 2.3)

5.2.7 Важно признавать, насколько значительным будет влияние на людей, работающих в авиационном сообществе. Оно будет продолжаться, возможно, в измененной форме и после возобновления операций. ВГА следует координировать этот риск с руководством поставщиков обслуживания с целью определить, каким образом такие риски отразятся на сотрудниках и культуре безопасности полетов в организации. Это включает риск ошибок, связанных с отвлечением внимания, стрессом, утомлением, заболеваниями в семье сотрудников, отсутствием информации об изменении задач, более длительным временем работы, различием приоритетов и т. д.

Разработка подхода к вопросу оценки освобождений, включая необходимость надлежащих мер по уменьшению рисков (рис. 5-1, шаг 2, 2.4)

5.2.8 Если меры в области здравоохранения, принимаемые для предотвращения развития пандемии COVID-19, отражаются на продлении действия медицинских сертификатов, свидетельств и разрешений,

поставщики обслуживания могут запросить освобождения с целью продолжения операций. Запросы о предоставлении освобождений должны рассматриваться в индивидуальном порядке с учетом результатов оценки рисков для безопасности полетов и предложений дополнительных мер по уменьшению рисков для безопасности полетов. ВГА могут при этом принимать во внимание практику, используемую другими государствами, учитывая при этом эксплуатационные аспекты, которые могут варьироваться в различных государствах и у различных поставщиков обслуживания.

5.2.9 ВГА следует определить процесс рассмотрения и согласования запросов о предоставлении освобождений, в основу которого должен быть положен подход, связанный с управлением рисками для безопасности полетов. Могут также выдаваться освобождения в разрезе всего сектора. Такие меры требуют тщательного рассмотрения, так как поставщики обслуживания работают в разных областях, характеризующихся различными рисками для безопасности полетов. Тем не менее они могут быть предпочтительными для ВГА с точки зрения использования в деле управления ресурсами и ограничением операций.

Примечание. ИКАО оказывает содействие в рассмотрении мер оказания помощи в различных эксплуатационных областях, издавая сборники кратких справочников (QRG).

5.2.10 ВГА также следует учитывать масштабы, характер и возможные риски выдачи множественных освобождений одному и тому же поставщику обслуживания или организации, имеющей несколько сертификатов.

5.2.11 Поставщики обслуживания и ВГА должны четко и документально фиксировать ответственность за принятие рисков, связанных с освобождениями, и необходимость принятия соответствующих мер по уменьшению рисков в указанный период (например, при подаче заявок на продление и на возобновление деятельности авиационной системы).

5.2.12 Если ВГА принимает решение не выдавать освобождения, это может привести к прекращению действия свидетельств и разрешений и результирующей задержке в возобновлении операций поставщиками обслуживания, так как для этого потребуются дополнительная подготовка и соблюдение требований об отсутствии перерывов в полетах.

5.2.13 ВГА могут принимать решение о том, следует ли принимать освобождения, которые предоставлены другими государствами и не соответствуют требованиям Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) ИКАО. При осуществлении своих суверенных прав, предусмотренных Чикагской конвенцией, ВГА должны определить, приемлемы ли освобождения, предоставленные в соответствии с системой, основанной на управлении рисками для безопасности полетов, для авиационной системы их собственного государства.

Примечание. Статья 38 Конвенции о международной гражданской авиации (Doc 7300) предусматривает уведомление ИКАО о любых различиях, которые могут возникнуть у государств; о временных различиях, связанных с COVID-19, следует уведомлять, как это предусмотрено письмом государствам AN 11/55-20/50 от 3 апреля 2020 года. Такие различия могут возникнуть в результате изменений нормативных положений или в связи с разрешениями, выдаваемыми в этот период. Для облегчения таких действий ИКАО подготовила подсистему представления информации о различиях в связи с чрезвычайной ситуацией, вызванной COVID-19 (CCRD).

5.3 ПРОВЕРКА И ДЕЙСТВИЯ. Шаг 3

Определение потенциальных индикаторов для мониторинга ситуации в связи с COVID-19 (рис. 5-1, шаг 3, 3.1)

5.3.1 ВГА необходимо следить за ходом развития пандемии и влиянием мер, принимаемых другими ведомствами государства, для уменьшения рисков для авиационной системы. Кроме того, необходимо определить специфические показатели, связанные с управлением рисками для безопасности полетов в результате COVID-19, и соответствующими долгосрочными последствиями для авиационной системы. Как уже отмечалось в главе 4, данные для мониторинга таких показателей необходимо собирать, в том числе с помощью существующих систем отчетности о происшествиях.

5.3.2 Следует продолжать мониторинг действующих в государстве показателей эффективности обеспечения безопасности полетов (SPI), однако при этом необходимо учитывать, что любые тенденции, целевые и контрольные уровни могут не иметь статистической достоверности в силу уменьшения объема операций.

Мониторинг освобождений и эффективность действующих мер по уменьшению рисков для безопасности полетов (рис. 5-1, шаг 3, 3.2)

5.3.3 Эти мероприятия потребуют коммуникации и координации с отраслевыми заинтересованными сторонами, как отмечалось в разделе "3С" главы 2. Соответствующие меры могут включать регулярные совещания для обсуждения предложений, ознакомления с проблемами и информирования о накопленном опыте. Также могут согласовываться предлагаемые действия для оценки и мониторинга эффективности проводимых мероприятий по уменьшению рисков для безопасности полетов. Это будет содействовать возможному будущему расширению сотрудничества и в конечном итоге прекращению таких мероприятий (после возобновления работы авиационной системы).

5.3.4 В системе SPI необходимо учитывать последствия и эффективность любых предоставляемых освобождений, включая их сроки и продление. Необходимо также предусмотреть средства мониторинга освобождений на предмет возможного превышения сроков, а также проверки действующих требуемых мер уменьшения рисков для безопасности полетов. Сюда входят также последующие действия после возобновления операций.

Мониторинг событий и тенденций (рис. 5-1, шаг 3, 3.3)

5.3.5 Этот процесс будет иметь существенное значение с точки зрения того, как ВГА осуществляет управление и контроль за происшествиями с целью определения тенденций, что может потребовать более детального рассмотрения индивидуальных происшествий, так как тенденции могут вести к неверным выводам из-за изменения характера операций. Это может также отразиться на оперативности сообщения данных о происшествиях в ВГА поставщиками обслуживания.

Пересмотр приоритетов и, при необходимости, модификация стратегии при появлении потенциальных непредвиденных последствий (рис. 5-1, шаг 3, 3.4)

5.3.6 На протяжении этого периода необходимо на постоянной основе осуществлять мониторинг деятельности, так как ситуация может быстро меняться. ВГА следует по мере целесообразности пересматривать и обновлять свои оценки основных рисков для безопасности полетов. Полезным механизмом

для этого будет создано управление, которая следила бы за развитием ситуации и принимала решения в случае необходимости изменения стратегии. Такую функцию можно поручить Координационной группе СУБП или специальной группе, которая была бы подотчетна Координационной группе СУБП.

Адаптация деятельности по контролю и надзору (рис. 5-1, шаг 3, 3.5)

5.3.7 В период действия ограничений на полеты проведение регулярного надзора на местах может быть невозможным. Наблюдение должно основываться на принципах управления рисками для безопасности полетов, о чем говорилось ранее. Могут проводиться дистанционные или теоретические мероприятия по надзору, включающие рассмотрение документов, процедур и зарегистрированных данных, включающих результаты проверок и эксплуатационную информацию, реестры рисков и SPI.

5.3.8 Поставщикам обслуживания можно рассылать контрольные перечни, соответствие которым определяет сама организация. Проверки могут проводиться методом телеконференций и корректироваться с учетом специфики деятельности поставщиков обслуживания. По всей видимости, это будет единственным методом непосредственной коммуникации с поставщиком обслуживания. При рассмотрении изменений, рисков для безопасности полетов и опасностей следует приоритизировать временные рамки в целях обеспечения эффективного выявления опасностей поставщиком обслуживания.

Система отчетности и документирование накопленного опыта (рис. 5-1, шаг 3, 3.6)

5.3.9 Важно документальное оформление полученного опыта и обмен им. Следует рекомендовать поставщикам обслуживания информировать о накопленном опыте, несмотря на сложные условия. Важно сохранить и продолжать использовать системы отчетности, помогающие ВГА собирать данные, которые могут понадобиться в период возобновления деятельности авиационной системы. Может даже потребоваться активизировать системы отчетности в рамках компании популяризации аспектов безопасности полетов. ВГА следует также документировать полученный опыт в государственном масштабе и делиться накопленной информацией с другими государствами, RSOO, RASG и PIRG.

5.3.10 Важно, чтобы ВГА фиксировали результаты важных совещаний и решения, принимаемые на основе принципов управления безопасностью полетов, которые описаны в настоящем материале. После завершения пандемии ВГА следует активизировать усилия по использованию опыта, накопленного во время пандемии COVID-19, что будет способствовать развитию системы СУБП, более успешной разработке планов на случай чрезвычайной ситуации и повышению эффективности выполняемых ими функций по управлению безопасностью полетов.

5.4 ПОВТОРЕНИЕ ЦИКЛА PDCA

Управление рисками для безопасности полетов представляет собой непрерывный процесс, в котором цикл PDCA является важным фактором на протяжении всего периода вспышки инфекционного заболевания. По мере развития нынешней пандемии риски будут меняться, и первоначальные планы и действия будут требовать тщательного мониторинга на предмет сохранения их актуальности и значимости. При этом могут учитываться новые данные и информация о безопасности полетов по мере их поступления. В результате может потребоваться адаптация объектов мониторинга и результатов различных мероприятий. Это также позволит учитывать накопленный опыт в процессах и мероприятиях в области управления рисками для безопасности полетов.

