Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/166[1]
25/9/26

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

Монреаль, Штаб-квартира, 16–20 ноября 2026 года

Пункт 3 повестки дня. Укрепление нормативной и институциональной базы
3.3 Укрепление механизмов планирования действий в чрезвычайных ситуациях и защиты прав потребителей в целях обеспечения устойчивости авиационной системы

МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ГИБКОСТИ И ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ В СЛУЧАЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИ СИСТЕМНЫХ СБОЯХ В ФУНКЦИОНИРОВАНИИ АВИАЦИОННОГО ТРАНСПОРТА. ПОЛУЧЕННЫЙ ОПЫТ И УПРАВЛЕНИЕ АВИАЦИЕЙ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

(Представлено Перу при поддержке 16 государств – членов ЛАКГА)[2]

КРАТКАЯ СПРАВКА

В данном рабочем документе рассматривается необходимость создания и официального оформления динамичных механизмов для повышения нормативной гибкости, таких как экспериментальные правовые режимы при чрезвычайных ситуациях, в целях оперативного реагирования на сбои в функционировании воздушного транспорта в связи с форс-мажором или иными происшествиями (пандемии, стихийные бедствия, геополитические события или гражданские беспорядки, затрагивающие инфраструктуру аэропортов).

На основании выводов, отраженных в резолюциях Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА) (резолюции A24-1 и AE6-3), в настоящем документе подчеркивается, что для обеспечения устойчивости в регионах, не получающих прямых государственных субсидий, необходимо принятие исключительных нормативных мер, включая временную отмену сборов, применение гибкого подхода к выдаче разрешений на совершение полетов и сбалансированного подхода к защите прав потребителей (проездные кредиты), а также обеспечение ликвидности отрасли. В нем подчеркивается также, что в кризисных ситуациях ответственность за оперативное управление должна возлагаться исключительно на ведомства гражданской авиации (ВГА), при этом следует избегать вмешательства со стороны неавиационных органов в работу аэропортов.

[1] Версия документа на испанском языке предоставлена Перу.

[2] Белиз, Боливия (Многонациональное Государство), Гайана, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Куба, Никарагуа, Панама, Парагвай, Сальвадор, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка.

Действия: Конференции предлагается:

a) рекомендовать Международной организации гражданской авиации (ИКАО) разработать инструктивный материал и меры политики для внедрения механизмов, направленных на повышение гибкости, таких как экспериментальные правовые режимы при чрезвычайных ситуациях, позволяющие государствам на временной, соразмерной и контролируемой основе приостанавливать действие нормативных обязательств, сборов и коммерческих требований или смягчать их в случае форс-мажора или масштабных сбоев в функционировании воздушного транспорта;

b) настоятельно рекомендовать государствам включить в свои национальные планы на случай чрезвычайных обстоятельств положения о том, что оперативное руководство, управление инфраструктурой аэропортов и применение механизмов обеспечения нормативной гибкости неизменно остаются в исключительной компетенции их ВГА;

c) содействовать применению выверенного нормативного подхода к защите прав потребителей в случае масштабных происшествий, вызванных не зависящими от эксплуатантов обстоятельствами, обеспечивая при этом как защиту прав пассажиров, так и сохранение ликвидности отрасли.

Стратегические цели	Данный рабочий документ связан со стратегической целью *"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"*
Финансовые последствия	Отсутствуют
Справочный материал	Резолюция A24-1 ЛАКГА *"Recomendaciones sobre medidas de apoyo a la aviación comercial de la región como consecuencia de la crisis del COVID-19"* [Рекомендации по мерам поддержки коммерческой авиации региона в связи с кризисом, вызванным COVID-19] Резолюция AE6-3 ЛАКГА *"Medidas de equilibrio entre la protección al consumidor y la sostenibilidad financiera de las aerolíneas, durante la pandemia establecida por la OMS"* [Меры по поддержанию баланса между защитой прав потребителей и финансовой устойчивостью авиакомпаний в период пандемии, установленные ВОЗ]

1. **ВВЕДЕНИЕ**

1.1 Воздушный транспорт является одним из ключевых факторов социально-экономического развития во всем мире, обеспечивая 3,9 % мирового валового внутреннего продукта (ВВП). Однако недавние глобальные и региональные кризисы, в том числе санитарно-эпидемиологические чрезвычайные ситуации, стихийные бедствия и сбои в функционировании аэропортовой инфраструктуры, вызванные общественными беспорядками, выявили ограниченность традиционной нормативной базы в условиях сценариев, связанных с коллапсом эксплуатационной деятельности.

1.2 Согласно опыту Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА), описанному в резолюциях A24-1 и AE6-3, в регионах, где отсутствуют прямые государственные субсидии для данной отрасли, бесперебойное функционирование воздушного транспорта зависит от способности государств принимать меры финансовой поддержки, отменять сборы и внедрять гибкие и инновационные нормативные механизмы.

1.3 В случае возникновения непредвиденных происшествий жесткие правовые системы препятствуют своевременному реагированию. В связи с этим крайне важно вводить

экспериментальные правовые режимы при чрезвычайных ситуациях, которые позволяют создать контролируемые, временные и исключительные условия на этот период, что позволяет ведомствам гражданской авиации (ВГА) временно и соразмерно смягчать коммерческие и эксплуатационные нормативные требования без ущерба для безопасности полетов.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1. Введение экспериментальных правовых режимов при чрезвычайных ситуациях во время кризиса

2.1.1 Экспериментальный правовой режим (или контролируемая регулятивная среда) – это контролируемый ВГА временный механизм, который позволяет применять исключительные, упрощенные или временные правила для реагирования на экстремальные рыночные условия или в случае форс-мажора.

2.1.1.1 Введение экспериментального правового режима при реагировании на чрезвычайные ситуации и масштабные сбои в функционировании воздушного транспорта позволяет:

a) повысить гибкость в отношении прав на перевозки и выдачи разрешений на совершение полетов: оперативная выдача временных разрешений (на чартерные перевозки, экстренный каботаж или специальные трансграничные перевозки) для обслуживания редко используемых маршрутов, обеспечения функционирования гуманитарных коридоров и содействия доставке грузов;

b) обеспечить временное освобождение от сборов и налогов и их временную отмену: создание "правового буфера", позволяющего временно приостановить взимание аэронавигационных и аэропортовых сборов или налогов на авиабилеты и топливо, пока сохраняются соответствующие обстоятельства;

c) провести оценку на основе фактических данных: сбор эксплуатационных данных в период кризисной ситуации с целью определить, какие временные меры эффективны и могут быть включены в постоянные протоколы действий в чрезвычайных ситуациях.

2.2 Техническое руководство и управление аэропортом в условиях кризиса

2.2.1 Одной из самых серьезных проблем во время масштабных происшествий (таких как пандемии или захват аэропортов в ходе гражданских беспорядков) является непосредственное участие неавиационных органов (органов здравоохранения, правоохранительных органов и политических органов) в управлении критически важной инфраструктурой.

2.2.2 Аэропорты и воздушное пространство не должны находиться под контролем органов, не обладающих знаниями и опытом в области авиации. Действия в случае чрезвычайной ситуации требуют межведомственной координации, однако принятие решений о закрытии и возобновлении работы аэропортов, пропускной способности перронов и выполнении экстренных рейсов должно оставаться в исключительной компетенции ВГА. Экспериментальный правовой режим при чрезвычайных ситуациях должен внедряться и функционировать под техническим надзором ВГА.

2.3 **Финансовая устойчивость и гибкий подход к защите прав потребителей**

2.3.1 Согласно резолюции AE6-3 ЛАКГА, в случае сбоев в функционировании системы воздушных перевозок слишком жесткое применение правил в отношении защиты прав потребителей может привести к утрате платежеспособности большого числа авиаперевозчиков из-за стремительного истощения их ликвидности.

2.3.2 Введение экспериментальных правовых режимов при чрезвычайных ситуациях позволяет временно реализовывать меры, направленные на поддержание надлежащего баланса, в том числе:

a) предоставление проездных кредитов или ваучеров на поездку со сроком действия 12 месяцев или более без штрафных санкций для потребителей;

b) продление сроков возврата билетов в целях обеспечения ликвидности в отрасли коммерческой авиации.

3. ВЫВОД

3.1 Для поддержания устойчивости современной гражданской авиации необходима не только материальная инфраструктура, но и гибкая нормативная база.

3.2 Введение экспериментальных правовых режимов при чрезвычайных ситуациях предоставляет ВГА набор заранее одобренных инструментов для оперативного реагирования на сбои в функционировании воздушного транспорта, что позволяет сохранить контроль квалифицированных авиационных специалистов над функционированием аэропортов и одновременно способствует обеспечению жизнеспособности регионального рынка воздушного транспорта.

— КОНЕЦ —