



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

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

Пункт 3 повестки дня. Укрепление нормативно-правовой и институциональной базы

**3.3. Укрепление механизмов планирования действий в
чрезвычайных ситуациях и защиты прав потребителей в целях
обеспечения устойчивости авиационной системы**

ОТ РЕАГИРОВАНИЯ НА КРИЗИСНЫЕ СИТУАЦИИ К НАЦИОНАЛЬНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ: УКРЕПЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ СЕТИ СВЯЗНОСТИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА НА ОСНОВЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ

(Представлено Саудовской Аравией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Нарушение нормальной работы воздушного транспорта может вызываться различными причинами, которые приводят к повторяющимся экономическим последствиям, в том числе к потере связности и пропускной способности, повышению эксплуатационных расходов, перебоям в поставках и нарушению работы персонала, а также рискам для честной конкуренции. Пандемия COVID-19 продемонстрировала масштабы таких последствий, но чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения служат лишь одним из примеров. Ограничения в использовании воздушного пространства, экстремальные погодные условия, киберинциденты, сбои в цепочках поставок и нарушения в работе критически важных эксплуатантов или поставщиков обслуживания могут привести к аналогичным системным последствиям. Международная организация гражданской авиации (ИКАО) разрабатывает глобальную концепцию обеспечения готовности к кризисным ситуациям и реагирования на них и уже предлагает важные принципы принятия временных, целенаправленных и соразмерных мер. Тем не менее остается нерешенной проблема реализации на национальном уровне. Существующие инструктивные указания ИКАО содержат важные элементы обеспечения готовности к кризисным ситуациям, но эти элементы пока не объединены в единую адаптируемую национальную систему, которая включала бы в себя управление, необходимую сеть связности, общие базовые данные, оперативную оценку экономических последствий, механизмы координации, пороговые значения принятия решений и критерии выхода из кризисной ситуации. Последствия могут быть особенно серьезными для государств с ограниченными аналитическими и институциональными возможностями.

В настоящем документе предлагается специальный модуль ИКАО по экономической устойчивости, включающий в себя практические рекомендации, показатели и инструменты оценки, а также типовую национальную стратегию антикризисного управления в сфере воздушного транспорта и обеспечения экономической устойчивости, которую государства могут принять на добровольной основе или адаптировать в соответствии с национальными условиями,

при необходимости получая поддержку в рамках соответствующих мероприятий программы "Ни одна страна не остается без внимания". Предлагаемый подход также будет способствовать укреплению регионального сотрудничества органов гражданской авиации, планированию действий в чрезвычайных ситуациях и своевременному обмену информацией для поддержания международного авиасообщения в случае серьезных сбоев. Меры: Конференции предлагается рассмотреть действия, изложенные в разделе 5.	
<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегическими целями: "Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"; "Авиация обеспечивает беспрепятственную, доступную и надежную мобильность для всех"; "Ни одна страна не остается без внимания".
<i>Финансовые последствия</i>	Первоначальная работа может проводиться в рамках существующих программ ИКАО и групп экспертов. Для оказания адресной поддержки внедрения могут потребоваться добровольные взносы, привлечение партнерств и мобилизация ресурсов.
<i>Справочный материал</i>	Резолюция А42-13 Ассамблеи "Стратегия снижения риска бедствий и механизмы реагирования в авиации" Резолюция А42-26 Ассамблеи "Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта" Стратегический план ИКАО на 2026-2050 годы Годовой доклад Совета ИКАО Ассамблее за 2025 год Доклад об оценке мер, принятых ИКАО в ответ на COVID-19 Рекомендация 10 Целевой группы Совета по восстановлению авиации Руководство ИКАО по экономическим и финансовым мерам (версия 1.2) А42-WP/556 "Состояние отрасли и перспективы объемов перевозок через аэропорты"

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Показателем устойчивости является не только то, насколько быстро воздушный транспорт восстанавливается после нарушения в работе, но и то, насколько система лучше подготовлена к следующему сбою. Воздушный транспорт подвержен потрясениям различного происхождения, включая чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения, ограничения в воздушном пространстве, экстремальные погодные условия, киберинциденты, сбои в цепочках поставок, нехватку рабочей силы, а также нарушения в работе ключевых эксплуатантов или поставщиков обслуживания. Несмотря на различия в причинах, экономические последствия зачастую схожи: внезапное падение спроса или сокращение пропускной способности, нарушение важнейших транспортных связей, проблемы ликвидности, рост эксплуатационных расходов и затрат на поездки, перебои с поставками и кадровые проблемы, а также риски для честной конкуренции.

1.2 Пандемия COVID-19 показала масштабы воздействия, но это не единственная проблема. По оценкам Международной организации гражданской авиации (ИКАО), в 2020 году количество перевезенных пассажиров во всем мире сократилось на 60 %, что на 2,7 млрд меньше, чем в 2019 году. Потери авиакомпаний от снижения валовой операционной выручки от пассажирских перевозок составили 370 млрд долл. США, а потери поставщиков аэронавигационного обслуживания и аэропортов составили примерно 115 и 13 млрд долл. США,

соответственно. Поскольку авиация поддерживает торговлю, туризм, обеспечивает цепочки поставок и доступ к жизненно важным услугам, перебои в работе воздушного транспорта могут быстро привести к экономическим и социальным последствиям, выходящим за рамки самой авиационной отрасли.

1.3 ИКАО разрабатывает глобальную систему обеспечения готовности к кризисным ситуациям и реагирования на них. Это создает своевременную возможность для того, чтобы меры по обеспечению экономической готовности разрабатывались наряду с оперативным планированием действий в чрезвычайных ситуациях и мерами по обеспечению готовности в сфере общественного здравоохранения. В настоящем документе рассматривается нерешенная проблема, связанная с внедрением: как преобразовать глобальные рекомендации в адаптируемые национальные стратегии антикризисного управления в сфере воздушного транспорта и обеспечения экономической устойчивости с учетом различных возможностей государств и национальных условий.

2. РАЗРЫВ В УРОВНЕ ГОТОВНОСТИ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

2.1 Решения в кризисных ситуациях принимаются преимущественно на национальном уровне. Они определяют, какие авиасообщения и услуги необходимо сохранить, как должны координировать свои действия органы, отвечающие за авиацию, финансы, конкуренцию, трудовые отношения, туризм, безопасность и здравоохранение, какие данные подлежат обмену, какие исключительные меры могут быть введены в действие и когда эти меры должны быть отменены. В отсутствие стратегии, согласованной до наступления кризиса, эти задачи остаются разрозненными, а решения принимаются в условиях жестких временных ограничений и при наличии неполной информации.

2.2 ИКАО уже заложила важные основы политики. В резолюции A42 13 Ассамблеи Совету поручено разработать политику реагирования на кризисные ситуации и стратегию снижения риска стихийных бедствий в авиации, оказывать государствам помощь в их реализации, уделяя приоритетное внимание наименее развитым странам (НРС), развивающимся странам, не имеющим выхода к морю (РСНВМ), и малым островным развивающимся государствам (МОРАГ), а также создать сеть структур для координации действий в кризисных ситуациях. Настоящий документ дополняет этот мандат, рассматривая вопросы экономической устойчивости и реализации на национальном уровне. В рекомендации 10 Целевой группы Совета по восстановлению авиации (ЦГВА) содержится призыв к тому, чтобы чрезвычайные меры были инклюзивными, целенаправленными, соразмерными, прозрачными, временными, соответствовали политике ИКАО и не препятствовали честной конкуренции. Экономические и финансовые рекомендации ИКАО содержат перечень возможных мер, а по итогам оценки мер ИКАО по борьбе с COVID-19 было рекомендовано использовать комплексную систему антикризисного управления, заранее разработанные инструменты и четкие стратегии деэскалации и выхода из кризиса..

2.3 Существующие материалы ИКАО содержат важные элементы обеспечения готовности к кризисным ситуациям. Остается решить задачу укрепления институциональной связи между этими глобальными принципами и практической готовностью на национальном уровне. Эти элементы пока не объединены в единую адаптируемую национальную стратегию, которая включала бы в себя комплексную оценку различных факторов риска, назначение ответственных лиц, межведомственную координацию, определение приоритетов обеспечения связности сети, оценку экономических последствий, общие базовые данные, пороговые значения для принятия решений, протоколы взаимосвязи, а также критерии анализа и выхода из кризиса с установленными сроками. Таким образом, пробел, о котором говорится в настоящем документе, связан в первую очередь с

системной реализацией, а не с политическими намерениями. Укрепление этого уровня реализации поможет государствам заранее определить, какие полномочные органы будут играть ведущую роль, какие авиалинии и виды обслуживания должны быть приоритетными, какая информация необходима для обоснования решений и когда следует пересматривать или отменять чрезвычайные меры.

3. ВОССТАНОВЛЕНИЕ ОБЪЕМА ДВИЖЕНИЯ НЕ ОЗНАЧАЕТ УСТОЙЧИВОСТЬ

3.1 Международный совет аэропортов (МСА) сообщил на сорок второй сессии Ассамблеи ИКАО, что в 2024 году общее число пассажиров аэропортов во всем мире достигло 9,4 млрд. человек, или 103% от уровня 2019 года. Тем не менее доходы аэропортов оставались ниже уровня, предшествовавшего пандемии, и темпы восстановления по-прежнему различались в разных регионах. Совокупный пассажиропоток может восстановиться, однако положение с разнообразием маршрутов, доступностью по цене, финансированием инфраструктуры, наличием рабочей силы и надежностью обслуживания остается нестабильным.

3.2 В отсутствие заранее согласованных базовых показателей, индикаторов и правил принятия решений принимаемые меры могут дублировать друг друга, вступать в противоречие друг с другом или действовать дольше, чем это обоснованно необходимо. Важнейшие маршруты могут быть определены недостаточно своевременно; поддержка может быть нецеленаправленной; конкуренция и воздействие на потребителей могут оцениваться непоследовательно; а временные меры может быть сложно отменить. В результате возникают экономические потери, которых можно было бы избежать, и восстановление происходит медленнее и менее сбалансированно.

3.3 Серьезные перебои в работе взаимосвязанных сетей воздушного пространства и международных маршрутов могут потребовать координации действий за пределами национальных границ. Заранее налаженная связь между полномочными органами, своевременный обмен оперативной информацией и скоординированные меры на случай непредвиденных обстоятельств могут улучшить ситуационную осведомленность, обеспечить непрерывность работы и помочь сохранить связность сети воздушного транспорта. Такое сотрудничество должно дополнять национальные полномочия в сфере антикризисного управления и адаптироваться к институциональным механизмам и условиям государств-участников.

3.4 Последствия серьезных сбоев в работе могут оказаться особенно значительными для государств с ограниченными аналитическими и институциональными возможностями, в том числе для стран, не имеющих выхода к морю (РСНВМ), и малых островных развивающихся государств (МОРАГ), для которых воздушное сообщение может быть критически важным с точки зрения экономики и социальной сферы. Государствам с ограниченными возможностями может быть сложно эффективно внедрять глобальные механизмы, не сопровождаемые практической поддержкой. Для малого островного развивающегося государства, обслуживаемого единственным международным аэропортом и не имеющего альтернативного вида транспорта, даже кратковременное незапланированное нарушение авиасообщения может привести к прекращению поставок медикаментов, гуманитарной помощи, основных услуг и жизненно важных для экономики ресурсов. В таких обстоятельствах авиасообщение — это не просто вопрос транспортировки, а элемент национальной устойчивости.

3.5 Таким образом, стратегическая цель ИКАО "Ни одна страна не остается без внимания" имеет непосредственное значение в данной ситуации. Согласно Стратегическому плану ИКАО на 2026–2050 годы, она связывает поддержку внедрения, наращивание потенциала и

мобилизацию ресурсов со способностью всех государств осуществлять политику и программы ИКАО и преодолевать препятствия, связанные с инфраструктурой, финансированием, подготовкой персонала, доступом к цепочкам поставок и координацией. Экономическая устойчивость должна быть включена в эту логику внедрения.

4. ЛИКВИДАЦИЯ ПРОБЕЛА

4.1 Этот пробел можно восполнить с помощью двух взаимосвязанных инструментов ИКАО. Первый — это специальный "Модуль экономической устойчивости", включающий в себя практические рекомендации, показатели и инструменты оценки, в рамках глобальной системы ИКАО по обеспечению готовности к кризисным ситуациям и реагированию на них. Второй — это разработанная ИКАО модель "Национальной стратегии антикризисного управления в сфере воздушного транспорта и обеспечения экономической устойчивости", которая может быть адаптирована с учётом факторов риска, структуры рынка и институциональных механизмов каждого государства. В совокупности эти инструменты помогут государствам претворить глобальные рекомендации в практические национальные меры, направленные на сохранение важнейшей связности сети международного воздушного транспорта и поддержку скоординированных и соразмерных экономических мер реагирования в случае серьезных сбоев в работе воздушного транспорта.

4.2 В рамках национальной стратегии можно было бы, как минимум, рассмотреть следующие вопросы: а) оценку множественных факторов риска и карту связности основной сети воздушного транспорта, в которой основная сеть воздушного транспорта означает минимальные авиалинии и обслуживание, которые, по мнению государства, должны поддерживаться для обеспечения доступа к медицинским и гуманитарным услугам, защиты территориальной и экономической целостности, а также важнейших пассажирских и грузовых потоков; б) назначенные ответственные лица, институциональные обязанности и национальные механизмы координации, включая, в соответствующих случаях, механизмы координации действий между региональными полномочными органами; в) общие базовые данные, показатели готовности и оперативная оценка экономических последствий; г) заранее определенный набор нормативных, финансовых и оперативных мер; д) протоколы связи и обмена информацией в кризисных ситуациях; е) гарантии защиты конкуренции, потребителей и конфиденциальных коммерческих данных; ж) критерии введения в действие, анализа, деэскалации и выхода из кризиса. Стратегии следует периодически тестировать с помощью имитационных учений и обновлять по итогам учений и реальных событий. Критерии выхода из кризисной ситуации могут, например, включать в себя устойчивое восстановление согласованной доли исходной пассажирской или грузовой пропускной способности, стабилизацию надежности обслуживания, а также восстановление ключевых показателей связности в пределах, установленных на национальном уровне. Эти показатели должны служить ориентиром при принятии решений, а не выступать в качестве автоматических или единых глобальных пороговых значений.

4.3 Внедрение может быть поддержано в рамках соответствующих мероприятий программы "Ни одна страна не остается без внимания". ИКАО может предоставить типовую стратегию, контрольную карту самооценки, каталог показателей, шаблон для сбора данных, инструмент для оперативной оценки воздействия, организовать обучение и региональные учения; оценить потребности государств; а также привлекать средства партнерств и добровольные ресурсы для государств, нуждающихся в помощи. Поддержка должна быть дифференцированной: государства с развитыми системами могут сосредоточиться на обеспечении оперативной совместимости и стресс-тестировании; развивающиеся государства могут нуждаться в аналитических инструментах, подготовке персонала и укреплении институционального

потенциала; а государства с неустойчивой институциональной системой или крайне ограниченным потенциалом могут нуждаться в поэтапной практической помощи в реализации. Там, где это целесообразно, добровольные партнерства и существующие механизмы оказания помощи могли бы содействовать реализации этих мер, не создавая при этом новых вынужденных финансовых обязательств для государств или ИКАО. Это не приведет к ранжированию государств или передаче ИКАО национальной ответственности. Такой подход позволит государствам, особенно тем из них, которые сталкиваются с нехваткой ресурсов, найти практический способ повышения уровня национальной готовности с учетом своих обстоятельств.

4.4 Повышение уровня национальной готовности и экономической устойчивости может укрепить способность государств поддерживать связность важнейших международных сетей воздушного транспорта и эффективно реагировать на возможные сбои в будущем. Седьмая Всемирная авиатранспортная конференция (ATConf/7) предоставляет возможность для дальнейшего согласования глобальных усилий ИКАО по обеспечению готовности к кризисным ситуациям с мерами по практической реализации на национальном уровне.

5. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

5.1 Конференции предлагается:

- a) признать, что кризисные ситуации, влияющие на воздушный транспорт, могут возникать из многочисленных и меняющихся источников и что восстановление после одной кризисной ситуации не означает готовности к следующей;
- b) призвать государства разрабатывать, обновлять и периодически тестировать, по мере необходимости и с учетом своих национальных особенностей, Национальную стратегию антикризисного управления в сфере воздушного транспорта и обеспечения экономической устойчивости;
- c) просить Совет разработать специальный модуль экономической устойчивости, включающий в себя практические рекомендации, показатели и инструменты оценки, в рамках глобальной системы ИКАО по обеспечению готовности к кризисным ситуациям и реагированию на них, а также типовую национальную стратегию ИКАО и практические инструменты, описанные в п. 4.3;
- d) просить Совет интегрировать реализацию этой работы в соответствующие мероприятия в рамках стратегической цели "Ни одна страна не остается без внимания", включая оценку потребностей, наращивание потенциала, региональное сотрудничество и добровольную поддержку внедрения, уделяя особое внимание государствам, имеющим крайне ограниченные возможности.