

**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**

**УКРЕПЛЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И
ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

(Представлено Секретариатом)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе рассматривается эффективность механизмов защиты прав потребителей и актуальность планирования действий в чрезвычайных ситуациях с учетом все более сложной конъюнктуры на рынке воздушных перевозок и недавних крупномасштабных сбоев в работе. Существующий инструктивный материал по-прежнему служит ценной основой, однако изменение рыночных условий привело к возникновению проблем с обеспечением единообразного применения таких механизмов в различных юрисдикциях, а также различий в степени готовности, координации и соответствия между нормативными положениями и эксплуатационной практикой. В некоторых случаях эти факторы сказываются на единообразии подходов к обслуживанию пассажиров и эффективности реагирования на масштабные сбои в работе аэропортов/авиакомпаний. В целях решения этих проблем в документе предложена практическая и гибкая концептуальная основа выполнения требований, призванная оказать поддержку государствам в укреплении механизмов защиты прав потребителей и скоординированном планировании действий в чрезвычайных ситуациях. Данная концептуальная основа ориентирована на обеспечение единообразия, уточнение обязанностей, повышение готовности и укрепление координации, что позволит повысить эффективность и предсказуемость мер реагирования.

Действия: действия Конференции подробно изложены в п. 5.1.

<i>Стратегическая цель</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"
<i>Финансовые последствия</i>	Указанная в настоящем документе деятельность будет осуществляться при наличии ресурсов в бюджете Регулярной программы на 2026–2028 гг. и/или за счет внебюджетных взносов, включая взносы в Добровольный фонд воздушного транспорта
<i>Справочный материал</i>	Резолюции, принятые на 42-й сессии Ассамблеи, предварительное издание, октябрь 2025 года (резолюция A42-26 Ассамблеи ИКАО)

	Дос 10221 <i>"Доклад Экономической комиссии 42-й сессии Ассамблеи, Монреаль, 23 сентября – 3 октября 2025 года"</i> Основные принципы ИКАО по защите интересов потребителей (ссылка) База данных ИКАО об авиационных правилах защиты прав потребителей (ссылка)
--	---

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 На шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6) государства отметили растущее разнообразие режимов защиты интересов пассажиров и связанный с этим риск фрагментации нормативно-правовой базы. По итогам конференции были разработаны не имеющие обязательной юридической силы Основные принципы по защите прав потребителей, призванные содействовать обеспечению справедливости, прозрачности и совместимости национальных и региональных механизмов с сохранением гибкости подходов государств. В целях оказания помощи государствам и содействия обмену опытом в области защиты прав потребителей Международная организация гражданской авиации (ИКАО) также разработала вспомогательные инструменты, в том числе Сборник материалов по защите прав потребителей, в котором обобщены существующие национальные и региональные стратегии и подходы.

1.2 С момента их принятия рынок воздушных перевозок претерпел значительные изменения, обусловленные цифровизацией, появлением новых каналов сбыта, разделением услуг на отдельные элементы и укреплением роли посредников. В то же время сектор столкнулся с серьезными сбоями в работе, включая пандемию COVID-19, а также последствия эксплуатационных, геополитических и климатических изменений. Эти изменения осложнили применение мер по защите прав потребителей и реализацию планов реагирования на чрезвычайные ситуации, что свидетельствует о наличии недостатков в области их практической реализации. В этой связи возникли две взаимосвязанные проблемы в сфере политики: i) неравномерность применения мер по защите прав потребителей в различных юрисдикциях; ii) влияние на меры по защите прав потребителей из-за различий в национальных механизмах планирования действий в чрезвычайных ситуациях в авиации, включая различия в степени готовности, процедурах координации и распределении обязанностей между заинтересованными сторонами.

1.3 На своей 42-й сессии (A42) Ассамблея ИКАО рассмотрела эти вопросы и выразила озабоченность по поводу неравномерности реализации прав пассажиров и мер по защите их интересов в различных юрисдикциях. Она отметила поддержку со стороны ряда государств в пересмотре Основных принципов ИКАО и разработке дополнительных материалов по передовой практике в области содействия их последовательному применению. В то же время были высказаны различные мнения о необходимости продолжения работы по согласованию директивных указаний по защите прав потребителей, при этом некоторые государства считают существующие механизмы достаточно эффективными. На A42 также была особо отмечена важность учета накопленного опыта и вклада заинтересованных сторон, а также сохранения гибкости и отказа от избыточных предписаний.

2. **ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

2.1 **Проблемы защиты прав потребителей в меняющихся рыночных и эксплуатационных условиях**

2.1.1 **Структурные проблемы.** Применение механизмов защиты прав потребителей значительно усложнилось по сравнению с положением на момент разработки Основных принципов ИКАО в 2013 году. Нынешняя рыночная конъюнктура характеризуется использованием цифровых платформ, укреплением роли посредников и более разрозненными многосторонними механизмами предоставления обслуживания. В этой связи основные проблемы сопряжены со структурой рынка, включая обеспечение прозрачности механизмов защиты прав пассажиров при использовании различных каналов сбыта, уточнение договорных отношений с участием посредников, а также распределение обязанностей между авиакомпаниями, посредниками и другими заинтересованными сторонами. Эти факторы затрудняют последовательное применение мер по защите прав потребителей, особенно в сфере международных перевозок, что обусловлено наличием различий в национальных нормативно-правовых базах.

2.1.2 **Проблемы координации и коммуникации.** При возникновении сбоев в работе указанные выше структурные сложности приводят к возникновению проблем координации и коммуникации, поскольку эффективное применение механизмов защиты прав потребителей зависит от своевременной координации действий нескольких субъектов. На практике возникают трудности с предоставлением пассажирам четкой и точной информации, обеспечением единого понимания обязанностей среди заинтересованных сторон, а также скоординированным оказанием помощи и заботы. Эти проблемы оказывают еще более неблагоприятное воздействие на международные перевозки, обусловленное наличием различий в национальных нормативно-правовых базах, включая различия в объеме обязательств и толковании положений, касающихся сбоев в работе, что может привести к неравномерному применению мер по защите прав пассажиров и правовой неопределенности. В результате заинтересованные стороны могут испытывать трудности с принятием эффективных и предсказуемых мер реагирования в случае крупномасштабных сбоев в работе.

2.2 **Проблемы планирования действий в чрезвычайных ситуациях в случае сбоев в работе**

2.2.1 **Структурные проблемы.** Механизмы планирования действий в чрезвычайных ситуациях в различных государствах значительно различаются с точки зрения степени готовности, институциональных соглашений и координационных структур. Эти различия отражают несоответствия в моделях управления, механизмах распределения обязанностей между государственными полномочными органами и авиационными заинтересованными сторонами, а также в степени интеграции национальных систем планирования. В некоторых случаях механизмы планирования действий в чрезвычайных ситуациях могут не в полной мере учитывать сложные сценарии системных сбоев или ненадлежащим образом определять процедуры координации действий между соответствующими субъектами. Такие структурные различия могут снижать эффективность механизмов планирования действий в чрезвычайных ситуациях, особенно в случае необходимости принятия скоординированных мер реагирования со стороны нескольких организаций и юрисдикций.

2.2.2 **Проблемы координации и коммуникации.** При возникновении крупномасштабных сбоев эти структурные различия приводят к возникновению проблем координации и коммуникации, связанных с реализацией планов действий в чрезвычайных ситуациях. На практике возникают

трудности с координацией действий между государственными полномочными органами и авиационными заинтересованными сторонами, обеспечением непрерывности выполнения критически важных авиационных функций, а также обеспечением своевременной, последовательной и надежной коммуникации. Эти проблемы особенно остро проявляются в быстро меняющихся условиях при отсутствии четкого понимания функций и обязанностей или недостаточной эффективности механизмов координации. В результате способность авиационной системы эффективно реагировать на чрезвычайные ситуации и принимать скоординированные меры по восстановлению может оказаться ограниченной.

2.2.3 *Реагирование на авиационные происшествия и оказание помощи пострадавшим в авиационных происшествиях и их семьям.* Авиационные происшествия сопряжены с особыми оперативными, гуманитарными и правовыми проблемами, которые требуют принятия специальных мер по обеспечению готовности, выходящих за рамки общего планирования реагирования на чрезвычайные ситуации. Государствам следует создать комплексные национальные механизмы для обеспечения своевременного оказания помощи пострадавшим в авиационных происшествиях и их семьям, включая четко определенные функции и обязанности, эффективные механизмы координации и соответствующие вспомогательные услуги. Государствам-членам настоятельно рекомендуется принять законы, нормативные акты или директивные указания в соответствии с положениями Приложения 9 ИКАО "Упрощение формальностей" и документа Дос 9998 "Основные принципы ИКАО по вопросу оказания помощи пострадавшим в авиационных происшествиях и их семьям". Эти механизмы должны также отражать принципы, закрепленные в *Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок* (Монреальская конвенция 1999 года), включая положения, касающиеся ответственности авиаперевозчиков и, когда это предусмотрено применимым национальным законодательством, оперативного направления авансовых выплат для удовлетворения неотложных материальных потребностей пострадавших в авиационных происшествиях и их семей.

2.3 Взаимосвязь между защитой прав потребителей и планированием действий в чрезвычайных ситуациях

2.3.1 Эффективность применения мер по защите прав потребителей в случае сбоев в работе зависит от согласованности механизмов защиты прав потребителей и планирования действий в чрезвычайных ситуациях как на уровне политики, так и на уровне реализации. Различия в их структуре, сфере охвата и толковании могут привести к несоответствию качества обслуживания пассажиров в различных юрисдикциях, особенно в тех случаях, когда нормативная база и соответствующие механизмы не в полной мере учитывают масштабные сбои в работе или многосторонние форматы обслуживания. На практике эти различия приводят к возникновению несоответствий в распределении обязанностей, координации действий и коммуникации, что снижает эффективность и влечет за собой разрозненность процессов осуществления деятельности, неточность информации и неопределенность в области оказания помощи и заботы. В этой связи повышение согласованности за счет приведения в соответствие основных принципов и обеспечения оперативной интеграции является необходимым условием для реализации более скоординированных и эффективных мер реагирования.

3. КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ОСНОВА ВЫПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ПО УКРЕПЛЕНИЮ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

3.1 С учетом указанных выше структурных, координационных и коммуникационных проблем предлагается рассмотреть приведенную ниже концептуальную основу, призванную оказать государствам поддержку в укреплении механизмов защиты прав потребителей и

планирования действий в чрезвычайных ситуациях. Ее цель заключается в повышении эффективности каждого из этих направлений работы с учетом того, что улучшение координации между ними может способствовать достижению еще более высоких результатов. Предлагаемый подход охватывает шесть приоритетных областей:

- a) **Обеспечение единообразного применения механизмов защиты прав потребителей.** Более согласованное применение в различных юрисдикциях по-прежнему является актуальной задачей, особенно с учетом меняющихся рыночных условий и рисков возникновения сбоев в работе. В этой связи под согласованностью понимается более высокая степень соответствия подходов и результатов с сохранением гибкости основных элементов национальной нормативно-правовой базы государств. При необходимости могут разрабатываться региональные инициативы по повышению согласованности подходов участвующих государств. Хотя эти меры могут способствовать обеспечению единообразия, растущая сложность и международный характер воздушных перевозок могут также потребовать в будущем рассмотрения вопроса о внедрении более согласованных международных подходов к защите прав потребителей в сфере авиации посредством унификации международных норм, что будет способствовать обеспечению правовой определенности и единообразия результатов в различных юрисдикциях. Соответственно, государствам рекомендуется применять Основные принципы ИКАО по защите интересов потребителей в своей практике регулирования с учетом своей национальной нормативно-правовой базы, а также обмениваться опытом и достигнутыми результатами, включая уроки, извлеченные в периоды сбоев в работе.
- b) В то же время в соответствии с рекомендациями A42, в ходе которой многие государства выступили в поддержку пересмотра Основных принципов, текущая работа направлена на их дальнейшее уточнение с учетом меняющихся условий, а также того, что существующие принципы в целом остаются достаточно эффективными. По завершении этого процесса пересмотра государства смогут при необходимости усовершенствовать свои подходы на основе существующей нормативно-правовой базы. Учитывая растущую цифровизацию и все более международный характер воздушного транспорта, отмечается настоятельная необходимость разработки более согласованных и, в соответствующих случаях, унифицированных международных правил в сфере защиты прав потребителей в авиации, включая права пассажиров, в целях снижения фрагментированности регулирования, повышения правовой определенности и обеспечения единообразного обращения с пассажирами в различных юрисдикциях. В целях повышения согласованности и в соответствии с резолюцией A42-26 Ассамблеи государствам-членам, которые еще не присоединились к Монреальской конвенции 1999 года, настоятельно рекомендуется сделать это¹. Увеличение числа участников Монреальской конвенции 1999 года будет способствовать справедливости и согласованности действий на международном уровне за счет создания общепризнанной нормативно-правовой базы, регулирующей ответственность перевозчиков при международных перевозках, что позволит обеспечить правовую определенность и надлежащим образом рассматривать претензии пассажиров и грузоотправителей, возникающие в случае сбоев в работе.
- c) **Уточнение обязанностей по укреплению механизмов защиты прав потребителей.** Национальные механизмы защиты прав потребителей должны предусматривать четкие, последовательные и прозрачные положения, включая конкретные положения о распределении функций и обязанности авиакомпаний, посредников и других поставщиков обслуживания, особенно в рамках многосторонних и опосредованных договорных отношений. Необходимо обеспечить эффективное выполнение этих положений, включая

¹ В настоящее время к Монреальской конвенции 1999 года присоединились 144 государства.

принятие оперативных мер по своевременному предоставлению пассажирам информации, помощи и заботы в случае сбоев в работе. В целях обеспечения последовательности и предсказуемости в деле обращения с пассажирами следует продолжить работу по гармонизации и, в соответствующих случаях, унификации правил, касающихся защиты прав потребителей в сфере авиаперевозок и прав пассажиров. Такой подход помог бы достичь надлежащего баланса между интересами потребителей и отрасли, снизить правовую неопределенность и количество судебных споров, а также обеспечить более согласованную нормативно-правовую базу для международных воздушных перевозок. При этом следует использовать инструктивные материалы ИКАО и Сборник материалов по защите прав потребителей, а также проводить упорядоченный обмен опытом в целях формирования общего понимания и выработки единых подходов.

- d) **Повышение готовности к реагированию на сбои в работе и расширение координации мер по обеспечению такого реагирования.** Следует продолжать укреплять механизмы планирования действий в чрезвычайных ситуациях согласно соответствующим положениям Приложений ИКАО и резолюций Ассамблей², с тем чтобы обеспечить надлежащую готовность к крупномасштабным и системным сбоям. Это включает укрепление институциональных механизмов, четкое распределение функций и обязанностей, а также обеспечение эффективной координации между соответствующими государственными полномочными органами и авиационными заинтересованными сторонами с учетом извлеченных уроков и рекомендаций, выработанных в ходе Конференции ИКАО высокого уровня по COVID-19 (HLCC 2021) и касающихся готовности к кризисным ситуациям, планирования бесперебойного функционирования, скоординированного управления рисками, обмена информацией и поддержания функций, имеющих ключевое значение для авиации, в период серьезных сбоев. Важнейшей задачей по-прежнему является обеспечение оперативной готовности, включая способность координировать действия, обеспечивать непрерывность выполнения критически важных авиационных функций и эффективно взаимодействовать в условиях быстро развивающейся обстановки в случае возникновения сбоев. Эту задачу следует решать посредством регулярного пересмотра и тестирования планов действий в чрезвычайных ситуациях, учебных мероприятий на основе конкретных сценариев, а также учета уроков, извлеченных в период прошлых сбоев работе.
- e) **Улучшение координации между механизмами защиты прав потребителей и планирования действий в чрезвычайных ситуациях.** Механизмы защиты прав потребителей и планирования действий в чрезвычайных ситуациях выполняют конкретные функции, однако улучшение координации их работы может способствовать более эффективному выполнению задач в случае сбоев. Государствам рекомендуется принять соответствующие меры по обеспечению взаимодополняемости этих механизмов, в частности путем содействия координации действий между соответствующими полномочными органами, а также согласования эксплуатационных процедур при необходимости. Такая координация может способствовать последовательному и своевременному принятию мер по предоставлению информации, помощи и заботы пассажирам в случае сбоев в работе.
- f) **Содействие обмену информацией.** Расширение обмена информацией между государствами и соответствующими заинтересованными сторонами имеет большое значение для обеспечения согласованности и координации действий. Государствам и региональным организациям рекомендуется обмениваться опытом и знаниями, а также использовать механизмы ИКАО, в том числе Сборник материалов по защите прав потребителей, в качестве

² Приложение 1 "Выдача свидетельств авиационному персоналу", Приложение 6 "Эксплуатация воздушных судов", Приложение 9 "Упрощение формальностей", Приложение 11 "Обслуживание воздушного движения", Приложение 14 "Аэродромы", Приложение 19 "Управление безопасностью полетов", резолюция A42-13 Ассамблеи "Стратегия снижения риска бедствий и механизмы реагирования в авиации".

практических средств содействия повышению прозрачности и согласованности действий между юрисдикциями.

- g) **Дальнейшее укрепление роли ИКАО.** ИКАО продолжит работу по подготовке и обновлению инструктивных материалов и передовой практики, содействию обмену опытом и расширению сотрудничества между соответствующими заинтересованными сторонами в области защиты прав потребителей и планирования действий в чрезвычайных ситуациях. Эта работа также будет способствовать обеспечению согласованности нормативно-правовой базы в области защиты прав потребителей и прав пассажиров, в том числе за счет рассмотрения более гармонизированных подходов, направленных на снижение фрагментированности, повышение правовой определенности и содействие достижению предсказуемых результатов в различных юрисдикциях. Будут предприниматься усилия по обеспечению большей согласованности и более эффективного применения соответствующих нормативно-правовых баз и механизмов с учетом разнообразия национальных правовых и институциональных систем.

4. **ВЫВОД**

4.1 Выявленные проблемы свидетельствуют о необходимости укрепления механизмов защиты прав потребителей и планирования действий в чрезвычайных ситуациях с учетом меняющихся рыночных условий и рисков возникновения сбоев в работе. Ключевая задача заключается в обеспечении их эффективного применения в условиях все более сложной эксплуатационной среды. Повышение прозрачности, согласованности и эффективности каждого из этих механизмов, а также, по мере необходимости, улучшение координации будут способствовать улучшению качества обслуживания пассажиров и укреплению устойчивости системы. Воздушный транспорт продолжает развиваться во всем мире, и переход к более гармонизированным механизмам защиты прав потребителей и прав пассажиров позволит еще больше снизить фрагментированность, повысить правовую определенность и достичь сбалансированных и предсказуемых результатов как для пассажиров, так и для отрасли.

5. **ДЕЙСТВИЯ**

5.1 На рассмотрение Конференции предлагаются следующие рекомендации:

- a) государствам следует расширить внедрение механизмов защиты прав потребителей и планирования действий в чрезвычайных ситуациях, в том числе путем четкого распределения обязанностей, обеспечения эффективной координации между соответствующими полномочными органами и заинтересованными сторонами, повышения готовности к крупномасштабным сбоям в работе и согласования процедур, касающихся предоставления информации, помощи и заботы пассажирам, включая помощь пострадавшим в авиационных происшествиях и их семьям;
- b) государствам следует привести в соответствие свои механизмы защиты прав потребителей и планирования действий в чрезвычайных ситуациях путем установления комплексных процедур, скоординированного распределения обязанностей соответствующих полномочных органов, а также согласования эксплуатационных процедур предоставления информации, помощи и заботы пассажирам в случае сбоев в работе;

- с) государствам следует обеспечивать своевременный и систематический обмен информацией и сотрудничество с использованием существующих механизмов ИКАО на основе установленных процедур коммуникации и координации между соответствующими заинтересованными сторонами в целях повышения согласованности действий, координации реагирования на различные сценарии сбоев в работе и обеспечения эффективного оказания помощи пассажирам;
- d) ИКАО будет продолжать сотрудничать с государствами в деле разработки более гармонизированных механизмов защиты прав потребителей и планирования действий в чрезвычайных ситуациях в целях снижения фрагментированности и повышения правовой определенности;
- e) государствам, которые еще не ратифицировали *Конвенцию для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок* (Монреальская конвенция 1999 года), следует это сделать.

— КОНЕЦ —