ATConf/7-WP/217
18/11/26

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

ПРОЕКТ ДОКЛАДА

(17 страниц)

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

Примечание. Конференция рассмотрела данный пункт повестки дня в двух частях: a) укрепление защиты прав потребителей; b) механизмы планирования действий в чрезвычайных ситуациях.

Часть a). Укрепление защиты прав потребителей

3.3.1 ДОКУМЕНТАЦИЯ

3.3.1.1 В документе WP/6 Секретариат рассмотрел вопросы, связанные с осуществлением механизмов защиты прав потребителей в условиях развивающихся рынков воздушного транспорта и крупномасштабных сбоев. Были выявлены проблемы, обусловленные фрагментацией нормативно-правовой базы, различиями в национальных подходах к защите пассажиров, а также различиями в уровнях готовности к чрезвычайным ситуациям и механизмах координации, что может приводить к различиям в подходах к обращению с пассажирами во время сбоев. В документе предложена практическая основа для укрепления защиты прав потребителей посредством повышения согласованности, более четкого распределения обязанностей, повышения готовности, совершенствования координации и расширения обмена информацией между заинтересованными сторонами. Конференции было предложено рассмотреть рекомендации, направленные на укрепление механизмов защиты прав потребителей и планирования действий в чрезвычайных ситуациях, а также на содействие более гармонизированным подходам к правам пассажиров и более широкому присоединению к *Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок* (Монреальская конвенция, 1999 год).

3.3.1.2 В документе WP/78 Бразилия при поддержке 18 государств – членов Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА)[1] рассмотрела использование цифровых решений для повышения качества обслуживания пассажиров, обработки жалоб потребителей и урегулирования споров в сфере воздушного транспорта. На основе опыта Бразилии в документе описано использование онлайн-платформ урегулирования споров и специализированных цифровых инструментов для облегчения доступа к информации, подачи и рассмотрения жалоб, а также осуществления нормативного надзора. В документе также подчеркивается потенциал цифровых решений, включая связь в режиме реального времени, автоматическое перебронирование и цифровые ваучеры, для повышения качества помощи пассажирам во время сбоев в работе и улучшения отслеживаемости предоставляемой помощи. Конференции было предложено признать важность повышения качества обслуживания и впечатлений пассажиров от поездок посредством онлайновых механизмов урегулирования споров, адаптированных к потребностям сектора воздушного транспорта, рекомендовать авиакомпаниям внедрять цифровые решения для повышения качества и отслеживания помощи пассажирам во время сбоев, а также рекомендовать ИКАО содействовать обмену соответствующей передовой практикой между государствами и представителями отрасли.

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

3.3.1.3 В документе WP/100, представленном Чили и поддержанном 17 государствами – членами ЛАКГА[2], была рассмотрена необходимость обеспечения того, чтобы законодательство о защите прав потребителей основывалось на фактических данных, было соразмерным и соответствовало международной нормативной базе. Опираясь на опыт Чили в области предлагаемых реформ, касающихся прав пассажиров, в документе выражается обеспокоенность в связи с законодательными инициативами, разрабатываемыми без достаточного объема данных, без должного учета эксплуатационных особенностей воздушного транспорта, а также без учета действующих международных обязательств. В документе подчеркивается важность обеспечения баланса между защитой прав потребителей, конкуренцией, доступностью воздушных перевозок и предсказуемостью регулирования, поскольку чрезмерные или дублирующие требования могут повышать расходы пассажиров и негативно отражаться на развитии воздушного сообщения. Конференции было предложено содействовать применению Основных принципов ИКАО по защите прав потребителей на основе объективных данных и государственно-частного сотрудничества, поручить ИКАО разработать инструктивный материал по общим стандартам сбора и сопоставления данных в области защиты прав потребителей, а также рекомендовать государствам укреплять механизмы консультаций между авиационными полномочными органами и отраслевыми заинтересованными сторонами и обмениваться передовой практикой.

3.3.1.4 В документе WP/158, представленном Чили при поддержке семи государств – членов ЛАКГА[3], был изложен опыт ЛАКГА по применению Основных принципов ИКАО по защите прав потребителей посредством региональной системы, адаптированной к специфическим условиям региона Латинской Америки и Карибского бассейна. В документе утверждается, что необязательный характер Основных принципов был предусмотрен для учета различий между государствами и регионами и что меры по защите прав потребителей должны обеспечивать надлежащий баланс между защитой прав пассажиров, доступностью воздушного транспорта и устойчивостью авиационной отрасли. Ссылаясь на резолюцию ЛАКГА AE6-1, авторы подчеркнули региональный подход, который соответствует Основным принципам ИКАО, одновременно отражая особенности местных рыночных условий, и при этом не воспроизводит модели защиты прав потребителей, разработанные в других регионах. Конференции было предложено принять к сведению опыт ЛАКГА, вновь подтвердить значение Основных принципов ИКАО в качестве глобальной руководящей основы, рекомендовать государствам и региональным организациям применять эти принципы с учетом собственных условий и признать, что юридическая сила таких подходов должна определяться каждым государством или регионом в соответствии со своими институциональными процедурами.

3.3.1.5 В документе WP/27 Китай поделился опытом оказания поддержки пассажирам, совершающим первый полет, как средства содействия более инклюзивному доступу к воздушному транспорту и повышению качества обслуживания пассажиров. В документе подчеркивается роль таких инициатив в расширении круга пользователей авиационного транспорта, снижении тревожности пассажиров, повышении их осведомленности о процессах воздушных перевозок и содействии более широкому доступу к воздушному транспорту, особенно в развивающихся странах. Описывается опыт Китая с 2021 года по реализации таких мер, как консультирование пассажиров, комплексное сопровождение на всех этапах поездки, подготовка персонала и совершенствование процессов. Отмечается, что подобные инициативы могут реализовываться при относительно небольших затратах и адаптироваться к различным национальным условиям.

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

[3] Аргентина, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гватемала, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика и Перу.

Конференции было предложено принять к сведению опыт Китая в области обслуживания пассажиров, совершающих первый полет, и поручить соответствующим группам экспертов ИКАО рассмотреть, изучить и разработать рекомендации, поощряющие государства-члены уделять приоритетное внимание таким услугам, обмениваться опытом и соответствующими мерами, а также содействовать реализации стратегии повышения доступности воздушного транспорта для населения.

3.3.1.6 В документе WP/28 Китай изложил значение повышения доступности воздушного транспорта для лиц с ограниченными возможностями посредством скоординированных нормативных, политических и эксплуатационных мер. Представлен опыт Китая по укреплению доступности посредством законодательства, стандартов, инструктивных материалов и координации между заинтересованными сторонами, включая консультации с организациями, представляющими лиц с ограниченными возможностями. Также подчеркивается, что доступный воздушный транспорт по своей природе носит международный характер и что различия в нормативных актах, стандартах и процедурах могут отрицательно влиять на непрерывность обслуживания в ходе международных поездок. Конференции было предложено принять к сведению достигнутый Китаем прогресс, рекомендовать государствам-членам укреплять нормативную базу и систему стандартов в области доступности и консультироваться с организациями лиц с ограниченными возможностями при разработке политики, поощрять государства, авиаперевозчиков и операторов аэропортов к обмену передовой практикой в отношении доступной инфраструктуры, процедур обслуживания и подготовки персонала, а также поручить ИКАО продолжать работу по развитию доступного воздушного транспорта и содействовать обмену опытом между государствами-членами.

3.3.1.7 В документе WP/48 Индонезия рассмотрела нормативные, эксплуатационные и юрисдикционные проблемы, возникающие в связи с растущим использованием онлайн-турагентств и цифровых моделей распределения авиаперевозок. В документе подчеркивается, что виртуальное интерлайн-сотрудничество, самостоятельные пересадки и другие формы цифровой агрегации билетов могут создавать пробелы в защите пассажиров вследствие разделения функций продажи билетов и фактического выполнения авиаперевозок, особенно при сбоях, связанных с пропущенными стыковками, транзитом багажа и возвратом денежных средств. Также выражена обеспокоенность тем, что маршруты, формируемые алгоритмами через зарубежные узловые аэропорты между внутренними пунктами, могут фактически представлять собой форму косвенного каботажа, обходя существующие договоренности о правах перевозки и доступе на рынок, а также затрагивая применение национального регулирующего надзора. Конференции было предложено признать проблемы защиты прав потребителей и регулирования, связанные с несогласованной цифровой агрегацией билетов и виртуальным интерлайн-сотрудничеством, вновь подтвердить суверенное право государств в соответствии со статьей 7 Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция), рекомендовать государствам принимать регулятивные меры, касающиеся алгоритмических гарантий, информирования пассажиров и ответственности посредников, а также поручить ИКАО обновить документы Doc 9587 и Doc 9626 с учетом вопросов цифрового распространения билетов, практики виртуального интерлайнинга и гармонизированных подходов к защите прав потребителей.

3.3.1.8 В документе WP/131, представленном Ирландией от имени Европейского союза, его государств-членов[4] и других государств – членов Европейской конференции гражданской авиации

[4] Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швеция и Эстония.

(ЕКГА)[5], был определен ряд новых вопросов в области защиты прав потребителей для рассмотрения в рамках пересмотра Основных принципов ИКАО по защите прав потребителей, как это было поручено 42-й сессией Ассамблеи. В документе анализируются изменения в секторе воздушного транспорта с момента принятия Основных принципов в 2015 году, включая возрастающую роль посредников и развитие каналов распространения, эволюцию практики продажи билетов, вопросы доступности и прозрачности, информированности пассажиров об их правах и условиях перевозки, а также аспекты защиты прав потребителей в кризисных ситуациях, включая наличие тарифов и ценообразование. Отмечается, что эти изменения могут потребовать дальнейшего рассмотрения для обеспечения актуальности и эффективности Основных принципов. В документе Конференции предлагается признать ценность Основных принципов ИКАО по защите прав потребителей и роль ИКАО в содействии диалогу и распространении передовой практики, поддержать пересмотр Основных принципов по поручению 42-й сессии Ассамблеи и учесть вопросы, обозначенные в документе, в ходе этого пересмотра.

3.3.1.9 В документе WP/55, представленном Нигерией от имени 54 государств – членов Африканской комиссии гражданской авиации (АКГА)[6], подчеркивается важность укрепления и гармонизации механизмов защиты прав потребителей в Африке в целях формирования жизнестойкого, ориентированного на пассажиров и либерализованного рынка воздушного транспорта. В документе отмечается, что фрагментированность режимов защиты прав потребителей на континенте может приводить к несогласованности в защите прав пассажиров и механизмах их обеспечения. Подчеркивается, что защита прав потребителей должна дополнять либерализацию, укреплять доверие пассажиров и опираться на общие минимальные принципы, эффективное осуществление, компетентные институты и региональное сотрудничество, а также являться частью мер по обеспечению жизнестойкости авиации и готовности к чрезвычайным ситуациям. Конференции предлагается признать защиту прав потребителей неотъемлемой составляющей жизнестойкой, конкурентоспособной и устойчивой системы воздушного транспорта, призвать государства и региональные организации к разработке общих минимальных механизмов защиты прав пассажиров для достижения нормативной конвергенции и поручить ИКАО обновить глобальные инструктивные материалы, аналитические инструменты и общие показатели, а также оказывать поддержку в наращивании потенциала и обмене передовой практикой в области защиты прав потребителей, мониторинга качества обслуживания, правоприменения и урегулирования споров.

3.3.1.10 В документе WP/42 Таиланд обратил внимание на новые вызовы в области защиты прав авиапассажиров, возникающие вследствие развития каналов распространения, трансграничных операций и масштабных сбоев. В документе отмечается, что растущая зависимость от посредников, различия национальных нормативных режимов и растущая сложность маршрутов пассажиров могут создавать трудности, связанные с защитой прав пассажиров, рассмотрением жалоб и возмещением ущерба. Также подчеркивается, что нарушения перевозочного процесса часто затрагивают множество заинтересованных сторон авиационной системы и поэтому требуют согласованного общесистемного подхода к защите прав потребителей. Ссылаясь на опыт применения Таиландом Основных принципов ИКАО по защите прав потребителей, документ подчеркивает важность международного сотрудничества, наращивания потенциала, обмена

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

[6] Алжир, Ангола, Бенин, Ботсвана, Буркина-Фасо, Бурунди, Габон, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Джибути, Египет, Замбия, Зимбабве, Кабо-Верде, Камерун, Кения, Коморские Острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Лесото, Либерия, Ливия, Маврикий, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Марокко, Мозамбик, Намибия, Нигер, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Сейшельские Острова, Сенегал, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Того, Тунис, Уганда, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эсватини, Эфиопия, Южная Африка и Южный Судан.

передовой практикой и нормативной конвергенции. Конференции предлагается рекомендовать государствам укреплять национальные механизмы защиты прав потребителей, используя Основные принципы в качестве ориентира, повышать осведомленность пассажиров и совершенствовать обработку трансграничных жалоб, поручить ИКАО содействовать наращиванию потенциала и обмену передовой практикой, изучить возможности усиления международной координации и нормативной конвергенции, а также изучить актуальность Основных принципов для реагирования на новые вызовы в области защиты прав потребителей.

3.3.1.11 В документе WP/133 Объединенные Арабские Эмираты рассмотрели последствия для экономической устойчивости сбоев в работе критически важных поставщиков услуг вне авиационного сектора, от которых международный воздушный транспорт в настоящее время все больше зависит. В документе утверждается, что сбои у внешних поставщиков, таких как поставщики облачных услуг, программного обеспечения и услуг по обработке данных, могут негативно влиять на непрерывность обслуживания, интересы потребителей и связность, а также создавать неопределенность в отношении распределения издержек, вызванных сбоями, и ответственности затронутых сторон. Отмечается, что существующие инструктивные материалы ИКАО по экономическому регулированию, включая Основные принципы по защите прав потребителей, прямо не охватывают подобные ситуации. Документ также содержит ссылку на подходы, применяемые в других секторах для выявления зависимости от критически важных сторонних поставщиков и принятия соответствующих мер. Конференции предлагается принять к сведению экономические последствия сбоев, вызванных деятельностью таких поставщиков, признать, что существующие документы ИКАО по экономическому регулированию прямо не затрагивают вопросы распределения связанных с ними издержек, а также рекомендовать Совету в рамках последующей работы по WP/6 и пересмотра Основных принципов по защите прав потребителей рассмотреть вопрос о том, обеспечивают ли существующие механизмы экономического регулирования надлежащий охват вопросов непрерывности обслуживания и распределения издержек между эксплуатантами и такими поставщиками.

3.3.1.12 В документе WP/161, представленном Уругваем при поддержке 20 государств – членов ЛАКГА[7], рассматривалась важность обеспечения доступности воздушного транспорта как неотъемлемого элемента авиатранспортной связности, упрощения формальностей и качества обслуживания пассажиров. В документе отмечается, что лица с ограниченными возможностями могут сталкиваться с барьерами на всех этапах процесса воздушной перевозки, и подчеркивается необходимость скоординированных действий государств, аэропортов, авиаперевозчиков и других заинтересованных сторон для постепенного устранения таких барьеров посредством предоставления доступной информации, создания надлежащей инфраструктуры, гармонизации процедур, подготовки персонала и проведения консультаций с лицами с ограниченными возможностями и представляющими их организациями. Со ссылкой на существующие международные и региональные документы в документе подчеркивается, что доступность является вопросом недискриминации, равенства возможностей и полноценного участия. Конференции предлагается поощрять государства к более активному осуществлению соответствующих международных и региональных документов, принятию мер по обеспечению доступности на всех этапах воздушной перевозки, расширению участия лиц с ограниченными возможностями в выработке политики, поддержке исследований и сбора данных для определения исходных показателей и выявления существующих барьеров,

[7] Белиз, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гайана, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Чили, Эквадор и Ямайка.

а также предложить ИКАО разработать практические инструменты или контрольные перечни для оценки доступности аэропортов и услуг воздушного транспорта.

3.3.1.13 В документе WP/24 Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА) рассмотрела изменения в области защиты прав авиапассажиров после Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6) и взаимосвязь между режимами защиты прав пассажиров, приоритетами потребителей и обеспечением доступной авиатранспортной связности. В документе отмечается появление различных национальных режимов защиты прав потребителей и связанные с этим проблемы нормативной фрагментации, правовой неопределенности и дополнительных расходов для авиакомпаний. Далее подчеркивается важность обеспечения информированности пассажиров об их правах и обязанностях на всех этапах поездки, и предлагается разработать инструктивный материал и справочник в качестве практического источника информации для пассажиров, правительств и представителей отрасли. В документе также подчеркивается важность сохранения свободы торговли и свободы ценообразования, способствующих конкуренции, выбору потребителей и доступной авиатранспортной связности. Конференции предлагается поручить ИКАО разработать справочник авиапассажира, создать междисциплинарную группу с участием государств и отрасли для оказания содействия в подготовке этого справочника и рекомендовать государствам обеспечивать защиту принципов свободы торговли и свободы ценообразования.

3.3.2 РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

3.3.2.1 Конференция, рассмотрев механизмы защиты прав потребителей и Основные принципы ИКАО, широко поддержала пересмотр Основных принципов ИКАО по защите прав потребителей с целью отражения изменений, произошедших с момента их принятия в 2015 году, в частности усиления роли цифровых посредников и опыта, накопленного по результатам крупных сбоев в работе. Делегаты признали, что эффективная защита прав потребителей укрепляет доверие пассажиров и способствует реализации преимуществ либерализации. В этой связи была подчеркнута важность соразмерных, основанных на фактах мер, обеспечивающих баланс между правами пассажиров, доступностью цен, конкуренцией и устойчивым развитием воздушного транспорта. Конференция особо отметила преимущества большей согласованности, а также необходимость сохранения непредписывающего характера Основных принципов с учетом национальных и региональных условий государств. Что касается разработки "Справочника ИКАО для авиапассажиров", то были высказаны разные мнения. Хотя некоторые делегаты высказались в поддержку разработки справочника, который помог бы пассажирам знать о своих правах до начала поездки и получать своевременную и достоверную информацию во время сбоев в работе, многие делегаты с осторожностью отнеслись к идее создания такого справочника, подчеркнув нагрузку на ресурсы, необходимые для разработки и ведения единого справочного документа, охватывающего широкий спектр национальных режимов.

3.3.2.2 Конференция отметила возникающие проблемы, связанные с цифровой дистрибуцией, туристическими онлайн-агентствами, виртуальным интерлайнингом и сторонними поставщиками услуг. Многие делегаты подчеркнули необходимость повышения прозрачности, предоставления четкой информации пассажирам и уточнения распределения ответственности между авиакомпаниями, посредниками и поставщиками услуг, особенно в случае сбоев в работе. Некоторые делегаты выразили оговорки в отношении квалификации определенных маршрутов как "непрямого каботажа", отметив отсутствие правовых оснований для такого определения и практические последствия ограничений, налагаемых на подобные договоренности. Некоторые делегации призвали ИКАО разработать международный инструктивный материал для решения этих

новых проблем, в то время как другие считали, что необходим дополнительный анализ для определения того, охватывает ли существующий инструктивный материал эти вопросы. В этой связи несколько делегаций предупредили, что распространение регулирования на неавиационные организации может препятствовать инновациям, и подчеркнули, что любой подход не должен предусматривать возникновения несоразмерного бремени.

3.3.2.3 Конференция обсудила меры, направленные на улучшение качества обслуживания пассажиров, обеспечение доступности и инклюзивности на всех этапах авиаперелета. Многие делегаты отметили потенциал цифровых инструментов, механизмов рассмотрения жалоб и урегулирования споров, оказания помощи пассажирам в случае сбоев в работе, а также инициатив в интересах тех, кто совершает полет впервые, в целях повышения качества обслуживания пассажиров и укрепления их доверия с учетом национальных особенностей. Конференция подчеркнула важность обеспечения доступности и инклюзивности на всех этапах авиаперелета, включая оказание помощи лицам с ограниченными возможностями и тем, кто совершает полет впервые. Участники высказались в поддержку гармонизированных процедур, обучения персонала, доступной информации и консультаций с лицами с ограниченными возможностями. Многие делегаты подчеркнули важность обеспечения согласованности с существующей политикой, программами и инструктивным материалом ИКАО, в частности с Приложением 9 и *Руководством по обеспечению доступности воздушного транспорта для инвалидов* (Doc 9984).

3.3.2.4 Конференция приняла к сведению следующие информационные документы: WP/182 и WP/185, представленные Бразилией, WP/196, представленный Республикой Корея, и WP/119, представленный Таиландом.

3.3.3 **ВЫВОД**

3.3.3.1 В результате рассмотрения документации и состоявшейся дискуссии в рамках части A пункта 3.3 повестки дня Конференция сделала следующие выводы:

a) ИКАО следует пересмотреть Основные принципы, чтобы обеспечить их актуальность и соответствие требованиям будущего, а государствам следует применять их в своей нормативно-правовой практике с учетом национальных и региональных условий;

b) государствам следует принимать основанные на фактических данных и соразмерные меры, обеспечивающие баланс между защитой пассажиров, доступностью, недороговизной авиасообщения, конкуренцией и коммерческой гибкостью;

c) государствам следует четко определить обязанности авиакомпаний, посредников и цифровых платформ;

d) государствам следует повысить доступность на всех этапах поездки пассажиров, а ИКАО следует разработать практический инструктивный материал и инструменты для содействия внедрению;

e) ИКАО следует рассмотреть возможность разработки инструктивного материала по обеспечению непрерывности обслуживания и оказанию помощи пассажирам

в случаях, когда сбои в работе вызваны действиями ключевых поставщиков услуг за пределами авиационного сектора;

f) государствам следует укреплять трансграничное сотрудничество и осуществлять положения Монреальской конвенции 1999 года, а ИКАО следует обеспечивать наличие практических инструментов и содействовать наращиванию потенциала;

g) ИКАО следует продолжать обновлять свою платформу "Сборник по защите прав потребителей" для обмена информацией о нормативных актах и передовой практике государств и региональных организаций в области защиты прав потребителей.

3.3.4 **РЕКОМЕНДАЦИЯ**

Рекомендация 3/5. Укрепление механизмов планирования действий в чрезвычайных ситуациях и защиты прав потребителей в целях обеспечения устойчивости авиационной системы: укрепление защиты прав потребителей

Конференция рекомендует следующее:

a) государствам следует модернизировать свои механизмы защиты прав потребителей, руководствуясь Основными принципами ИКАО по защите прав потребителей, с тем чтобы эти механизмы оставались основанными на фактических данных, соразмерными, доступными и способными реагировать на технологические изменения, новые бизнес-модели и масштабные сбои в работе;

b) государствам следует четко определить обязанности авиаперевозчиков, посредников и других поставщиков услуг на всех этапах поездки пассажиров, в том числе в отношении информирования пассажиров, рассмотрения жалоб, возмещения средств и оказания помощи в случае сбоев в работе;

c) ИКАО следует пересмотреть и адаптировать свои Основные принципы по защите прав потребителей с учетом меняющейся системы воздушного транспорта, с тем чтобы они оставались актуальными и ориентированными на перспективу глобальными рамками, подкрепленными практическими инструментами реализации и механизмами сотрудничества в сфере регулирования, при этом сохраняя достаточную гибкость с учетом различных национальных и региональных условий;

d) ИКАО следует оценить, в достаточной ли мере существующая политика и инструктивный материал учитывают возникающие вопросы защиты прав потребителей, включая онлайн-посредников в сфере поездок, виртуальный интерлайнинг, доступность, помощь пассажирам в цифровом формате и сбои, связанные с деятельностью ключевых сторонних поставщиков услуг, и предоставить рекомендацию относительно необходимости разработки нового инструктивного материала.

Часть b). Укрепление механизмов планирования действий в чрезвычайных ситуациях

3.3.5 ДОКУМЕНТАЦИЯ

3.3.5.1 В документе WP/140, соавтором которого выступила Организация по аэронавигационному обслуживанию гражданской авиации (КАНСО), Кувейт представил свой опыт регионального сотрудничества, позволившего обеспечить непрерывность воздушных перевозок в период, когда выполнение полетов из Кувейта было невозможно. В документе подчеркивается роль заблаговременно согласованных региональных механизмов, которые позволили затронутым авиаперевозчикам временно выполнять рейсы из аэропортов соседних государств во время кризиса, обеспечивая тем самым непрерывность пассажирских и грузовых перевозок и снижая масштабы эксплуатационных и экономических последствий. Были определены основные направления регионального сотрудничества, включая получение нормативных разрешений, управление пропускной способностью аэропортов и слотами, организацию воздушного движения, перевозку и защиту пассажиров, а также грузовые перевозки, снабжение и вспомогательное обслуживание при наличии четких механизмов координации и принятия решений. Конференции предлагается принять к сведению опыт и извлеченные уроки Кувейта, призвать государства создавать двусторонние или многосторонние механизмы для временного выполнения перевозок в кризисных ситуациях, предложить ИКАО собрать информацию о соответствующей практике и рассмотреть возможность разработки руководства или типового соглашения по таким операциям, а также настоятельно рекомендовать государствам и региональным группам проверять эффективность этих механизмов посредством совместных учений и обмениваться полученными уроками.

3.3.5.2 В документе WP/104 Оман рассмотрел эксплуатационные и экономические последствия геополитических кризисов для международного воздушного транспорта и предложил меры по укреплению механизмов управления и международной координации. В документе освещается влияние закрытия воздушного пространства и изменения маршрутов полетов на эксплуатационные расходы, авиатранспортную связность и глобальные цепочки поставок и подчеркивается роль обмена информацией, управления рисками и сотрудничества между государствами и заинтересованными сторонами авиационной отрасли в обеспечении непрерывности воздушного сообщения в кризисных ситуациях. Также предлагается международная концепция, направленная на укрепление системы управления, непрерывности обслуживания и эксплуатационной жизнестойкости. Конференции предлагается признать важность эффективного управления и международной координации, способствовать более тесному сотрудничеству, обмену информацией и передовой практикой, поддержать дальнейшее изучение последствий масштабного изменения маршрутов полетов и предложить ИКАО рассмотреть пути укрепления механизмов управления и международной координации в целях обеспечения непрерывности воздушного сообщения в условиях геополитических кризисов и крупных нарушений операционной деятельности.

3.3.5.3 В документе WP/166, представленном Перу и поддержанном 16 государствами – членами ЛАКГА[8], было предложено создать механизм экспериментальных правовых режимов для чрезвычайных ситуаций в целях повышения жизнестойкости воздушного транспорта в условиях пандемий, стихийных бедствий и других масштабных нарушений деятельности. Со ссылкой на опыт, отраженный в резолюциях ЛАКГА A24-1 и AE6-3, в документе были отмечены ограничения жестких нормативных рамок при реагировании на чрезвычайные ситуации и высказана поддержка временным, соразмерным и контролируемым мерам регулятивной гибкости, направленным на

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

обеспечение непрерывности воздушного сообщения без ущерба для безопасности полетов. В документе также подчеркивалась важность сохранения системы эксплуатационного управления аэропортами и применения чрезвычайных регулятивных мер под контролем ведомств гражданской авиации (ВГА) при одновременном обеспечении баланса между защитой прав потребителей и финансовой устойчивостью авиаперевозчиков в периоды масштабных сбоев. Конференции было предложено рекомендовать ИКАО разработать инструктивные материалы и меры политики, касающиеся экспериментальных правовых режимов для чрезвычайных ситуаций и других механизмов повышения гибкости, настоятельно призвать государства предусмотреть соответствующие положения в национальных планах действий на случай чрезвычайных ситуаций для обеспечения того, чтобы оперативное руководство, управление аэропортовой инфраструктурой и применение механизмов регулятивной гибкости оставались в ведении ведомств гражданской авиации, а также содействовать применению сбалансированного регулятивного подхода к защите прав потребителей во время крупных сбоев, вызванных обстоятельствами, находящимися вне контроля эксплуатантов.

3.3.5.4 В документе WP/21 Катар подчеркнул важность комплексной готовности к кризисным ситуациям и скоординированных действий всех участников авиационной отрасли для повышения жизнестойкости международного воздушного транспорта. В документе отмечалось, что сохранение основных функций авиации в условиях крупных сбоев требует эффективного антикризисного управления, планирования обеспечения непрерывности деятельности, обмена информацией и сотрудничества между заинтересованными сторонами авиационного сектора. Со ссылкой на недавние чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения, геополитические события и ограничения использования воздушного пространства в документе также подчеркивалась роль регулятивной и эксплуатационной гибкости, включая механизмы, предусмотренные соглашениями о воздушном сообщении (ASA), и соответствующие инструктивные материалы ИКАО, в обеспечении непрерывности и восстановлении международного воздушного сообщения в кризисных условиях. Конференции было предложено признать важность скоординированной подготовки во всем авиационном секторе, призвать государства создать механизмы, обеспечивающие своевременную регулятивную и эксплуатационную гибкость, рассмотреть возможность использования механизмов в рамках соглашений о воздушном сообщении и связанных с ними договоренностей для поддержания непрерывности и упорядоченного восстановления международного воздушного сообщения в период кризисов, учитывать необходимость сохранения основных воздушных сообщений при планировании мер по повышению жизнестойкости и восстановлению, а также поручить ИКАО продолжить содействие обмену накопленным опытом и передовой практикой в области обеспечения жизнестойкости авиации и непрерывности выполнения критически важных функций воздушного транспорта.

3.3.5.5 В документе WP/72, соавтором которого выступил Египет, Саудовская Аравия представила предложения по укреплению экономической устойчивости и повышению уровня национальной готовности в целях обеспечения непрерывности международного воздушного транспорта в условиях масштабных сбоев. В документе отмечалось, что кризисы различного происхождения могут приводить к схожим экономическим последствиям, включая утрату связности, ограничения пропускной способности и рост эксплуатационных расходов, и подчеркивалась необходимость преобразования существующих принципов ИКАО в области готовности к кризисным ситуациям в практические национальные механизмы. В этой связи было предложено разработать специальный модуль ИКАО по экономической устойчивости и типовую национальную стратегию управления кризисными ситуациями на воздушном транспорте и обеспечения экономической устойчивости, которые позволили бы осуществлять скоординированную подготовку, оценку экономических последствий, планирование действий в чрезвычайных обстоятельствах и сохранение основных воздушных сообщений. Конференции было

предложено признать, что восстановление после одного кризиса не обязательно свидетельствует о готовности к будущим потрясениям, призвать государства разрабатывать, актуализировать и периодически обновлять национальные стратегии управления кризисными ситуациями на воздушном транспорте и обеспечения экономической устойчивости, поручить Совету разработать модуль по экономической устойчивости и типовую национальную стратегию вместе с соответствующими практическими инструментами поддержки, а также включить мероприятия по содействию внедрению этих мер в рамках соответствующих направлений стратегической цели *"Ни одна страна не остается без внимания"*, уделяя особое внимание государствам с ограниченным потенциалом.

3.3.5.6 В документе WP/105 Судан обратил внимание на проблемы, с которыми сталкивается сектор гражданской авиации в государствах, затронутых конфликтами и войнами, а также на необходимость расширения международной поддержки для содействия восстановлению и обеспечению долгосрочной устойчивости их деятельности. В документе были описаны экономические и эксплуатационные последствия конфликтов для воздушного транспорта и подчеркнута важность оказания технической помощи, наращивания потенциала, восстановления инфраструктуры и обеспечения доступа к финансированию для восстановления авиационной связности и поддержки восстановительных мероприятий. Ссылаясь на продолжающиеся усилия Судана по восстановлению, документ также подчеркивает роль гражданской авиации в содействии оказанию гуманитарной помощи и восстановлению экономики. Конференции было предложено рекомендовать ИКАО в сотрудничестве со своими региональными бюро и региональными организациями расширить программы подготовки кадров и наращивания потенциала для государств, пострадавших от конфликтов, оказывать содействие восстановлению институционального и технического потенциала, облегчать доступ к финансированию, грантам и льготным займам для восстановления инфраструктуры гражданской авиации, содействовать включению программ восстановления гражданской авиации в планы работы региональных организаций, а также создать международный механизм ИКАО для координации технической и экономической поддержки государств, затронутых конфликтами и войнами.

3.3.5.7 В документе WP/40 Таиланд предложил разработать комплексный инструментарий авиационной политики для укрепления готовности к кризисным ситуациям и повышения экономической устойчивости авиационного сектора. Ссылаясь на недавние кризисные явления, включая пандемию COVID-19, геополитические события и нестабильность на энергетических рынках, в документе отмечается ограниченность мер реагирования и подчеркивается необходимость институционализации планирования действий в чрезвычайных ситуациях на основе непрерывного мониторинга рисков и принятия решений, основанных на данных. В документе была представлена структура, включающая семь направлений политики, охватывающих вопросы безопасности полетов, эксплуатационного потенциала, упрощения формальностей, экономической устойчивости, связности, сохранения кадрового потенциала и обмена информацией. Эта структура подкрепляется четырехэтапным механизмом активации, предназначенным для обеспечения готовности, реагирования и восстановления в кризисных ситуациях. Конференции было предложено призвать государства-члены и заинтересованные стороны авиационной отрасли укреплять готовность к кризисным ситуациям посредством мониторинга на основе данных, оценки рисков и выработки политики на основе фактических данных, а также поручить ИКАО разработать глобальные инструктивные материалы и общие принципы в области готовности к кризисным ситуациям, мониторинга рисков и координированного применения регулятивных мер реагирования.

3.3.5.8 В документе WP/168, представленном Боливарианской Республикой Венесуэла и поддержанном 16 государствами – членами ЛАКГА[9], был представлен опыт реагирования на землетрясения, произошедшие в июне 2026 года в Венесуэле и нанесшие серьезный ущерб Международному аэропорту имени Симона Боливара, а также вызвавшие перебои в работе служб управления воздушным движением. Благодаря региональному сотрудничеству, задействованию запасных аэропортов и гибкому управлению воздушным движением Венесуэла смогла в течение восьми дней реорганизовать 84 % внутренних и 73 % международных маршрутов, одновременно обеспечивая выполнение гуманитарных и грузовых перевозок. В документе подчеркивалась важность планирования действий в чрезвычайных ситуациях, наличия подготовленного персонала, межгосударственной координации и регулятивной гибкости. Конференции было предложено призвать государства обеспечить непрерывную подготовку кадров в области антикризисного управления и поручить ИКАО разработать Руководство по обеспечению устойчивости воздушного сообщения к стихийным бедствиям, включая упрощенные процедуры предоставления временных прав на выполнение воздушных перевозок и корректировки маршрутов в течение 72 часов после закрытия крупного аэропорта.

3.3.5.9 В документе WP/169, представленном Боливарианской Республикой Венесуэла и поддержанном 17 государствами – членами ЛАКГА[10], была подчеркнута необходимость согласования нормативных положений о защите прав пассажиров с механизмами планирования действий в чрезвычайных ситуациях в области гражданской авиации. С учетом опыта Венесуэлы по реагированию на масштабные сбои, затрагивающие деятельность гражданской авиации, в документе подчеркивается важность эффективной координации, коммуникации и оказания помощи пассажирам в чрезвычайных обстоятельствах. В документе отмечалось, что масштабные сбои могут выявлять недостатки в распределении обязанностей между заинтересованными сторонами и в механизмах координации, а также подчеркивалась необходимость обеспечения совместимости планов действий в чрезвычайных ситуациях, создания официальных каналов связи и координированных механизмов управления для поддержки как эксплуатационной устойчивости, так и защиты прав пассажиров. Конференции было предложено настоятельно призвать государства укреплять системы защиты прав потребителей путем внедрения согласованных подходов к оказанию экстренной помощи во время массовых сбоев с учетом необходимости обеспечения совместимости планов действий в чрезвычайных ситуациях, четкого распределения обязанностей между заинтересованными сторонами, подготовки персонала по вопросам управления чрезвычайными ситуациями и оказания помощи пассажирам, а также создания межведомственных механизмов реагирования на чрезвычайные ситуации. В документе также содержался призыв к государствам разработать протоколы оказания помощи пассажирам в исключительных обстоятельствах, соответствующие инструктивные материалы и процедуры действий в условиях чрезвычайной ситуации.

3.3.6 **РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА**

3.3.6.1 Конференция обсудила важность управления, координации и обеспечения непрерывности воздушных перевозок в период серьезных нарушений деятельности. Конференция отметила, что недавние чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения, стихийные бедствия, геополитические события и другие чрезвычайные ситуации продемонст-

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

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

рировали важность скоординированного принятия решений, своевременного обмена информацией и сотрудничества между государствами и заинтересованными сторонами авиационной отрасли. Были высказаны мнения в поддержку усиления региональных и международных механизмов координации, мер на случай непредвиденных обстоятельств и процедур коммуникации в целях содействия обеспечению непрерывности воздушных перевозок в кризисных ситуациях и упорядоченного восстановления после них.

3.3.6.2 Конференция также подчеркнула важность рассмотрения вопросов оказания помощи пассажирам и защиты интересов потребителей в рамках механизмов обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них посредством разработки согласованных планов действий на случай чрезвычайных ситуаций, четкого определения обязанностей заинтересованных сторон и внедрения скоординированных механизмов управления. Конференция особо отметила важность заблаговременного планирования, межведомственной координации и практической реализации мер по обеспечению непрерывности воздушных перевозок и упорядоченного восстановления, включая региональное сотрудничество и меры на случай непредвиденных обстоятельств, направленные на уменьшение неудобств для пользователей воздушного транспорта.

3.3.6.3 Конференция также обсудила меры по повышению устойчивости авиации посредством обеспечения готовности, мониторинга рисков, разработки планов действий на случай чрезвычайных ситуаций, планирования восстановительных работ и оказания поддержки в их проведении. Делегации подчеркнули важность сохранения критически важного авиасообщения в кризисных ситуациях и наращивания потенциала государств в области прогнозирования серьезных нарушений деятельности, реагирования на них и ликвидации их последствий. Были высказаны мнения в поддержку разработки практических инструментов и механизмов для повышения устойчивости воздушного транспорта и обеспечения непрерывности воздушных перевозок в кризисных ситуациях и последующего восстановления их объемов, включая внесение соответствующего положения в Типовое соглашение о воздушном сообщении (TASA). Ряд делегаций высказались в поддержку применения временных, соразмерных и прозрачных мер повышения гибкости регулирования в исключительных обстоятельствах при условии соблюдения обязательств в области обеспечения безопасности полетов, авиационной безопасности и надзора.

3.3.6.4 Были сделаны заявления о поддержке оказания технической помощи, наращивания потенциала и укрепления институциональной базы в целях содействия восстановлению после масштабных нарушений, однако при этом были высказаны особые мнения относительно охвата отдельных мер регулирования на случай чрезвычайных ситуаций и объема предложений, которые могут потребовать выполнения дополнительного объема работы или выделения дополнительных ресурсов со стороны ИКАО. Ряд делегаций подчеркнули, что такие меры должны оставаться в рамках мандата ИКАО, существующих программ и имеющихся ресурсов.

3.3.6.5 Конференция приняла к сведению документ WP/129, представленный Колумбией при поддержке 16 государств – членов ЛАКГА[11], документ WP/177, представленный Индонезией, а также документ WP/183, представленный Венесуэлой при поддержке 15 государств – членов ЛАКГА.

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

3.3.7 **ВЫВОД**

3.3.7.1 В результате рассмотрения документации и состоявшейся дискуссии в рамках части B пункта 3.3 повестки дня Конференция пришла к следующим выводам:

a) эффективное обеспечение готовности к кризисным ситуациям и непрерывности воздушных перевозок требует скоординированных механизмов управления, своевременного обмена информацией, разработки планов действий на случай непредвиденных обстоятельств и сотрудничества между соответствующими заинтересованными сторонами;

b) при планировании мероприятий по обеспечению устойчивости следует учитывать эксплуатационные, нормативные, управленческие и экономические аспекты, а также вопросы защиты интересов потребителей, включая обеспечение критически важного авиасообщения в период масштабных нарушений деятельности;

c) временные, соразмерные и прозрачные меры по обеспечению гибкости регулирования могут способствовать обеспечению непрерывности перевозок и восстановлению их объемов в исключительных обстоятельствах при условии соблюдения обязательств в области обеспечения безопасности полетов, авиационной безопасности и надзора;

d) двусторонние, региональные и многосторонние механизмы сотрудничества могут способствовать обеспечению непрерывности воздушных перевозок и упорядоченному восстановлению их объемов в период масштабных нарушений деятельности, включая принятие скоординированных мер эксплуатационного и нормативного характера, а также мер по обслуживанию пассажиров;

e) практические механизмы обеспечения готовности, восстановления и оказания поддержки во внедрении, включая наращивание потенциала и обмен накопленным опытом и передовой практикой, способствуют укреплению устойчивости авиации;

f) ИКАО играет важную роль в оказании поддержки государствам посредством предоставления инструктивных материалов и практических инструментов внедрения, а также проведения мероприятий по содействию внедрению, обеспечивая при этом согласованность с существующими программами и инициативами ИКАО.

3.3.8 **РЕКОМЕНДАЦИЯ**

Рекомендация 3/6. Укрепление механизмов планирования действий в чрезвычайных ситуациях и защиты прав потребителей в целях обеспечения устойчивости авиационной системы: механизмы планирования действий в чрезвычайных ситуациях

Конференция рекомендует:

a) государствам укреплять механизмы планирования действий в чрезвычайных ситуациях, координации и обмена информацией с целью обеспечения непрерывности критически важных пассажирских и грузовых перевозок в период масштабных нарушений деятельности;

b) государствам учитывать аспекты эксплуатационной и экономической устойчивости, а также вопросы оказания помощи пассажирам при разработке мер по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, реагированию на них и ликвидации их последствий, включая четко определенные обязанности заинтересованных сторон и механизмы координации;

c) государствам рассмотреть возможность создания соответствующих двусторонних, региональных и многосторонних механизмов для содействия обеспечению непрерывности воздушных перевозок и упорядоченного восстановления их объемов в случае масштабных нарушений деятельности, включая предоставление временных прав на воздушные перевозки, использование альтернативных транспортных узлов и корректировку маршрутов, в соответствии с Конвенцией о международной гражданской авиации и действующими нормами международного права;

d) государствам при необходимости принимать временные, соразмерные и прозрачные меры по обеспечению гибкости регулирования в исключительных обстоятельствах, соблюдая при этом свои обязательства в области обеспечения безопасности полетов, авиационной безопасности и надзора;

e) ИКАО продолжать оказывать поддержку государствам посредством предоставления практических инструктивных материалов, инструментов внедрения и технической помощи, а также проведения мероприятий по наращиванию потенциала и обмену опытом и передовой практикой в области обеспечения готовности к кризисным ситуациям, обеспечения устойчивости и восстановления.

— КОНЕЦ —