



АССАМБЛЕЯ — 38-Я СЕССИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 40 повестки дня. Экономическое развитие воздушного транспорта. Политика

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ О НАБОРЕ ОБЩИХ, НЕ ПРЕДПИСЫВАЮЩИХ ОСНОВНЫХ
ПРИНЦИПОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ**

(Представлено ИАТА)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В последние годы происходило распространение национальных и региональных режимов защиты прав пассажиров. Сложившееся на настоящий момент «лоскутное одеяло» регулятивных решений в области защиты прав потребителей невольно приводит к нежелательным последствиям для потребителей, например, к сокращению выбора и повышению стоимости. Шестая Всемирная авиатранспортная конференция (ATConf/6) пришла к выводу, что необходимо обеспечить большую совместимость и сближение различных режимов и разработать основные принципы защиты прав потребителей. Отрасль единогласно утвердила набор таких принципов на недавнем ежегодном общем собрании ИАТА в июне 2013 года на основе уроков, извлеченных из существующих режимов, и необходимости найти баланс между адекватной защитой пассажиров и устойчивостью отрасли. Эти принципы предлагают заинтересованным сторонам в сфере воздушного транспорта возможность достичь большего сближения в области защиты прав пассажиров на благо потребителей и отрасли.

Действия: Ассамблее предлагается:

- Поручить ИКАО использовать через соответствующие органы принципы, которые изложены в Добавлении 1, в качестве основы при разработке на уровне ИКАО общих, не предписывающих основных принципов защиты прав потребителей;
- предложить государствам-членам рассмотреть вопрос о включении этих принципов в существующие и будущие режимы защиты прав пассажиров.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью «Содействие формированию благоприятной глобальной нормативной среды для устойчивого развития международного воздушного транспорта»
<i>Финансовые последствия</i>	Отсутствуют
<i>Справочный материал</i>	ATConf/6-WP/104 Доклад по пункту 2.3, C-WP/14044 199-й сессии Совета ИКАО

¹ Тексты на русском, испанском и французском языках представлены ИАТА.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В последние годы происходило распространение национальных и региональных режимов защиты прав пассажиров. На сегодняшний день 55 юрисдикций имеют ту или иную форму защиты прав пассажиров специально для авиации, 30 из них внедрили свои режимы за последние семь лет и еще несколько юрисдикций готовятся это сделать. В сложившемся обилии режимов нет взаимного признания или координации. Например, на многих распространенных маршрутах пассажир может иметь право на защиту в двух и даже в трех режимах защиты прав пассажиров. Несмотря на то, что некоторые законы признают возможность одновременного представления нескольких претензий, они не содержат положений, предотвращающих их возникновение. Возможное дублирование претензий ведет к значительным финансовым последствиям для отрасли.

1.2 Авиакомпании привержены обеспечению безопасности и комфорта для пассажиров и признают, что пассажиры нуждаются в основных формах защиты во время своей поездки. С этой целью отрасль единодушно поддерживает пассажиров и оказывает им помощь по различным направлениям, в том числе специальными процедурами для пассажиров с ограниченными физическими возможностями, возможностью изменить маршрут и получить возврат платежа, заботой и содействием в случае задержки или отмены рейса или вариантами компенсации, и эффективной процедурой рассмотрения жалоб. Кроме того, авиакомпании регулярно принимают добровольные меры для защиты своих пассажиров, например, упреждающая отмена рейсов в ожидании определенных погодных явлений, например, снега, чтобы пассажиры успели внести изменения в свои планы и не застряли в аэропорту.

1.3 Отдельные режимы защиты прав пассажиров содержат положения, которые приводят к непреднамеренным последствиям в виде повышенного неудобства для пассажиров, большей стоимости и сокращенного количества вариантов полета:

1.3.1 Требование компенсации после задержки на определенное количество часов, независимо от того, стала ли эта задержка причиной каких-либо убытков, может иметь эффект домино и приводить к дальнейшим отменам и более серьезным сбоям в планах пассажиров, вместо того, чтобы защищать их. Авиакомпаниям может оказаться более выгодным просто отменять рейсы, а не задерживать их, поскольку задержка зачастую становится более затратной, чем отмена.

1.3.2 Более высокие компенсации за отказ в перевозке могут привести к повышению цен на билеты для пассажиров. Практика избыточного бронирования позволяет максимальному количеству людей добраться до своего места назначения. Более высокие, непропорциональные уровни компенсаций за отказ в перевозке будут подталкивать авиакомпании к сокращению этой практики и повышению цен, поскольку иначе они не смогут оптимизировать коэффициенты загрузки.

1.3.3 Пассажир может также ожидать более высокие цены, поскольку авиакомпании переносят на пассажиров затраты, связанные с соблюдением множества режимов. В бизнесе с низкой рентабельностью затраты, связанные с соблюдением множества режимов защиты прав потребителей, могут также навредить конкурентоспособности и привести к убыточности маршрутов, сократив количество вариантов полета и соответствующую выгоду для экономик и обществ, в том числе для небольших населенных пунктов, зависящих от авиаперевозок. На туристических направлениях это может позволить конкурирующим туробъектам стать более привлекательными для авиакомпаний и их рейсов, а также для экономных туристов, желающих посетить эти места. Для потребителей это означает меньший выбор.

1.4 Монреальская конвенция 1999 года, ратифицированная 103 из 191 государства-члена ИКАО и призванная заменить существующий варшавский/гаагский режим, устанавливает эксклюзивные и единообразные правовые рамки ответственности авиаперевозчика при международных воздушных перевозках пассажиров и багажа, в том числе в отношении убытков, вызванных задержками рейсов.

1.5 Конкурентный рынок мотивирует перевозчиков предоставлять удовлетворительное обслуживание своим пассажирам, за исключением тех случаев, когда пассажиры голосуют и ногами и кошельками за конкурента. Даже на маршрутах, где действует только один перевозчик, угроза конкуренции от новых участников или стыковочных перевозчиков заставляет авиакомпании реагировать на потребности потребителей и их ожидания, связанные с качеством обслуживания.

2. ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ

2.1 Вопрос защиты прав потребителей рассматривался в марте 2013 года под пунктом 2.3 повестки дня шестой Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО. Конференция пришла к выводу, что важность защиты интересов потребителей и необходимость сближения и совместимости национальных режимов защиты прав пассажиров получили всеобщее признание. В соответствии с этими выводами конференция рекомендовала ИКАО разработать набор общих, не предписывающих принципов, соответствующих Монреальской конвенции 1999 года.

2.2 На 69-м ежегодном собрании ИАТА в июне 2013 года члены ИАТА, представляющие 241 авиакомпанию и 84 % международных воздушных перевозок, единогласно одобрили набор основных принципов, приведенных в Добавлении 1, в помощь правительствам при принятии нормативных положений о защите прав потребителей. Основанные на уроках, извлеченных из существующих режимов, эти принципы предлагают способ достижения большей совместимости и сближения в глобальных масштабах. Они отражают признание отрасли базовых форм защиты прав потребителей и устанавливают баланс между этой защитой и обеспечением конкурентоспособности отрасли.

2.3 Вкратце, принципы призывают к режимам защиты прав потребителей, которые:

- a) имеют ясный и однозначный характер и приведены в соответствие с существующими международными конвенциями, например, Монреальской конвенцией 1999 года;
- b) подчеркивают ключевую роль рынка в предоставлении потребителям выбора тех авиаперевозок, которые отвечают их ожиданиям цены и уровня обслуживания;
- c) при отказах в перевозке и отменах дают пассажирам право изменить маршрут, получить возврат платежа или компенсацию в тех случаях, когда обстоятельства находятся под контролем авиалиний;
- d) в случае задержки дают пассажирам право изменить маршрут, получить возврат платежа или рассчитывать на заботу и помощь в тех случаях, когда обстоятельства находятся под контролем авиалиний;

- e) поощряют доведение до пассажиров информации об их юридических и контрактных правах, применимости правовых режимов пассажиров, системах обработки жалоб в авиакомпаниях, тарифах и той авиакомпании, которая выполняет рейс с совместным использованием кодов;
- f) оказывают надлежащую помощь людям с ограниченными физическими возможностями и используют эффективные процедуры рассмотрения жалоб, которые четко доводятся до потребителя;
- g) отражают принцип пропорциональности и признают обстоятельства, не зависящие от авиакомпании при определении компенсаций, на которые могут рассчитывать пассажиры;
- h) сопоставимы с режимами, применяемыми на других видах транспорта;
- i) гарантируют, что все обязательные шаги, связанные с заботой, помощью и компенсацией пассажиров, распределяются между различными поставщиками услуг на справедливой и понятной основе.

3. **ДЕЙСТВИЯ**

3.1 Ассамблее предлагается:

- a) поручить ИКАО использовать через соответствующие органы те принципы, которые изложены в Добавлении 1, в качестве основы при разработке на уровне ИКАО общих, не предписывающих основных принципов защиты прав потребителей;
- b) предложить государствам-членам рассмотреть вопрос о включении этих принципов в существующие и будущие режимы защиты прав пассажиров.

4. **ВЫВОДЫ**

4.1 Сложившееся на настоящий момент "лоскутное одеяло" режимов защиты прав пассажиров невольно приводит к нежелательным последствиям для потребителей, сокращая выбор и повышая стоимость. Учитывая выводы шестой Всемирной авиатранспортной конференции, у заинтересованных представителей сферы воздушного транспорта есть возможность выбрать более скоординированный подход. Такой подход предлагается в виде принципов, указанных в Добавлении 1, пользу от которых получают и потребители и отрасль. Эти принципы устанавливают баланс между защитой пассажиров и устойчивым ростом отрасли на благо экономики и общества.

ДОБАВЛЕНИЕ

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

1. Национальное и региональное законодательство должно быть последовательным и соответствовать международным договорным режимам ответственности авиаперевозчиков, установленным Варшавской конвенцией 1929 года (и документами, вносящими в нее изменения) и Монреальской конвенцией 1999 года.
2. Национальное и региональное законодательство не должно препятствовать способности других государств останавливать свой выбор на той или иной законной политике. Законодательство о правах пассажиров, в соответствии с Чикагской конвенцией 1944 года, должно применяться только к событиям, происходящим на территории государства, являющегося автором этого законодательства, или вне его территории в отношении воздушного судна, зарегистрированного на этой территории.
3. Законодательство о правах пассажиров должно давать авиакомпаниям возможность подчеркивать свои отличия от других авиакомпаний при помощи индивидуального сервисного обслуживания клиентов, таким образом предоставляя потребителям свободу выбора авиакомпании, соответствующей их предпочтениям в ценах и стандартах обслуживания. Правительствам следует рассмотреть вопрос о признании добровольных обязательств отрасли; государственное регулирование должно стать "наименьшим общим знаменателем", а рыночным силам необходимо позволить определять дополнительные стандарты в уровнях обслуживания.
4. Пассажиры должны иметь доступ к информации о своих юридических и договорных правах и четкие указания о том, какой режим применяется к их конкретной ситуации.
5. Пассажиры должны иметь четкий и прозрачный доступ к информации:
 - a) о тарифах, в том числе налогах и сборах, до покупки билета;
 - b) об авиакомпании, фактически выполняющей рейс при совместном использовании кодов;
6. Авиакомпании должны прилагать все усилия для регулярного информирования пассажиров в случае сбоев в обслуживании.
7. Авиакомпания должны создавать и поддерживать эффективные процедуры рассмотрения жалоб, четко доводимые до сведения пассажиров.
8. Авиакомпании должны помогать пассажирам с ограниченными физическими возможностями с учетом соответствующих правил техники безопасности и эксплуатационных факторов.

9. Закрепленные правилами права пассажиров должны быть соразмерными и учитывать влияние чрезвычайных обстоятельств:

- a) не должно быть компромиссов между безопасностью полетов и защитой прав пассажиров:
 - 1) задержки или отмены рейсов, связанные с безопасностью полетов, например, в результате технических проблем с воздушным судном, должны всегда рассматриваться как чрезвычайные обстоятельства, чтобы освободить авиаперевозчиков от ответственности за такие задержки и отмены;
- b) отрасль признает право на изменение маршрута, получение возврата платежа или компенсацию в случаях отказа в перевозке и отмены, когда обстоятельства находятся под контролем перевозчика;
- c) отрасль признает право на изменение маршрута, получение возврата платежа или заботу и помощь для тех пассажиров, которые пострадали от задержек в обстоятельствах под контролем перевозчика;
- d) в случаях, когда задержки или сбои не зависят от авиакомпании, правительства должны позволять рыночным силам определять заботу и помощь, предлагаемую пассажирам;
- e) ответственность, возлагаемая регулирующим органом в отношении заботы, помощи и компенсаций, должна распределяться между различными поставщиками услуг на справедливой и понятной основе и не должна сказываться на свободе заключения договоров со всеми поставщиками услуг.

10. Обращение с пассажирами на разных видах транспорта должно иметь сопоставимый характер, но учитывать особенности каждого вида транспорта.

11. Законодательство должно быть понятным и недвусмысленным.