Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/100[1]
25/9/26

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

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

Пункт 3 повестки дня. Укрепление нормативной и институциональной базы
3.1 Усиление регуляторного надзора и развитие институциональной базы

КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗРАБОТКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВ АВИАПАССАЖИРОВ. ОПЫТ ЧИЛИ

(Представлено Чили при поддержке 17 государств – членов ЛАКГА)[2]

КРАТКАЯ СПРАВКА

В данном рабочем документе рассматривается необходимость опираться при проведении реформ в сфере защиты интересов потребителей на четкую доказательную базу, подтверждающую, что вводимые меры улучшат договорные отношения между пассажирами и авиакомпаниями, а не приведут к увеличению затрат и созданию препятствий для развития воздушного транспорта. Любые реформы должны проводиться на основании объективных данных с учетом специфики отрасли, что позволит обеспечить соответствие принимаемого законодательства реальным потребностям и его согласованность с мировыми тенденциями. В целях иллюстрации такого утверждения в данном рабочем документе приводится пример Чили, где в настоящее время на рассмотрении Конгресса находятся несколько законопроектов по этому вопросу, несмотря на отсутствие четкой связи между этими инициативами и имеющейся информацией о показателях работы отрасли.

Действия: Конференции предлагается:

a) принять к сведению опыт Чили в области защиты интересов потребителей в сфере воздушного транспорта для распространения среди государств-членов нормативных подходов, основанных на региональном применении основных принципов Международной организации гражданской авиации (ИКАО) по защите интересов потребителей, с учетом объективных данных, а также для развития сотрудничества и достижения взаимопонимания между государственным и частным секторами в каждой стране;

b) обратиться к Секретариату с просьбой разработать в координации с государствами-членами и соответствующими региональными организациями инструктивный материал, устанавливающий общие минимальные стандарты для сбора и стандартизации данных о защите прав потребителей в сфере воздушного транспорта в целях обеспечения сопоставимости данных между государствами;

c) настоятельно рекомендовать государствам создавать или укреплять постоянные механизмы организации консультаций и диалога между авиационными полномочными органами

[1] Версия документа на испанском языке предоставлена Чили.

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

и эксплуатантами отрасли, а также обмениваться в рамках ИКАО и соответствующих региональных организаций опытом в области сбора данных и сотрудничества между государственным и частным секторами, что позволит государствам-членам обмениваться передовой практикой.	
Стратегические цели	Данный рабочий документ связан со стратегической целью *"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"*
Финансовые последствия	Отсутствуют
Справочный материал	Резолюция AE6–1 Ассамблеи ЛАКГА *"Protección de los Consumidores de la Industria de Transporte Aéreo"* [Защита прав потребителей в сфере воздушных перевозок], 6-я чрезвычайная сессия Ассамблеи (в виртуальном формате), 14 декабря 2020 год *Основные принципы ИКАО по защите интересов потребителей, принятые Советом в 2015 году* и одобренные на 38-й сессии Ассамблеи ИАТА *"Отмечая 10-летие установления основных принципов ИКАО в сфере защиты интересов потребителей"*, представлено на 60-й Конференции генеральных директоров гражданской авиации стран Азиатско-Тихоокеанского региона (DGCA/60), Сендай, Япония, июль 2025 года *Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок* (Монреальская конвенция 1999 года)

1. **ВВЕДЕНИЕ**

1.1 Авиапассажиры, несомненно, выиграют от повышения конкуренции в отрасли воздушных перевозок, поскольку более высокая конкуренция приводит к предоставлению более качественного обслуживания по более низким ценам и стимулирует эксплуатантов улучшать свои предложения для пассажиров. Такие преимущества связаны с признанием и защитой прав потребителей. Следовательно, важно найти оптимальный баланс между защитой интересов пассажиров и обеспечением конкурентоспособности в отрасли воздушных перевозок.

1.2 Оптимальный баланс между защитой интересов потребителей и доступностью обслуживания в сфере воздушных перевозок будет варьироваться от государства к государству в зависимости от особенностей каждого рынка, включая уровень конкуренции, плотность сети воздушного транспорта и способность отрасли нести расходы, связанные с такой защитой.

1.3 Именно с учетом такого разнообразия Международная организация гражданской авиации (ИКАО), принимая в 2015 году свои основные принципы по защите интересов потребителей, предпочла разработать не единый международный договор, одинаково применимый ко всем государствам, а не имеющий обязательной силы инструктивный материал. Этот выбор обусловлен стремлением устранить очевидный риск: единый нормативный стандарт, разработанный с учетом особенностей одних государств, может оказаться несоответствующим или нецелесообразным при применении в государствах с иными исходными условиями.

1.4 Впрочем, опыт последнего десятилетия показывает, что реализацию этих принципов нецелесообразно оставлять на усмотрение отдельных государств. На практике национальные и региональные режимы защиты интересов потребителей по-прежнему носят разрозненный характер и в некоторых случаях могут применяться одновременно в отношении одного и того же маршрута

или пассажира. Такая ситуация особенно сложна для отрасли, построенной на сетях маршрутов и транспортных связях, выходящих за пределы отдельного государства.

1.5 В данном рабочем документе анализируется опыт Чили в области законодательного закрепления дополнительных прав пассажиров в рамках существующей нормативной базы, и Конференции предлагается вновь подтвердить руководящую роль основных принципов ИКАО путем рекомендации включить их в национальные правила и внедрять на основе объективных данных по каждой стране.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 В последние годы Чили, как и многие другие государства, активизирует законотворческую работу, направленную на введение новых прав для авиапассажиров. Изначально отношения между пассажирами и авиакомпаниями регулировались действующим договором на перевозку, Конвенцией об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок (Варшавская конвенция 1929 года) и Конвенцией для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреальская конвенция 1999 года), а также общими положениями Закона о защите прав потребителей. В 2015 году Чили провела первую реформу, закрепив в своем Авиационном кодексе особый режим прав авиапассажиров, включая права в случае отказа в посадке, задержки и отмены рейсов, при этом особое внимание уделялось обеспечению возможности пассажиров завершить свое путешествие, своевременному предоставлению информации и соответствию международным правовым нормам. Впоследствии, в 2021 году, был принят второй пакет реформ, вводящий дополнительные права пассажиров, в том числе право на отмену покупки билета, переоформление билета на третье лицо, изменение даты поездки по медицинским показаниям, а также право семейных групп, путешествующих с несовершеннолетними, на совместное размещение. Все эти законодательные инициативы разрабатывались совместно техническими органами, в чью компетенцию входят вопросы воздушных перевозок и защиты интересов потребителей. Однако в последующие годы по инициативе парламента были внесены и другие законопроекты, в результате чего число предложений о расширении прав пассажиров достигло двузначного числа. Сюда относится приоритетный доступ к авиабилетам для поездок в связи со смертью близкого человека, требование сохранять часть мест непроданными для использования в чрезвычайных ситуациях, а также введение правил относительно размеров и веса ручного багажа. Ни один из этих законопроектов еще не был принят, но они по-прежнему находятся на рассмотрении Национального конгресса.

2.2 Многие законопроекты о правах авиапассажиров, в частности предложенные по инициативе парламента, преследовали законные социальные цели, однако в ходе законодательного процесса обнаружились упущения в следующих областях:

a) Отсутствие подтверждающих данных, статистики и технических обоснований. Любое предложение о введении новых прав пассажиров или регулировании аспектов взаимоотношений между пассажирами и авиакомпаниями должно подкрепляться технической информацией и статистическими данными, свидетельствующими о необходимости или целесообразности предлагаемых изменений. Иными словами, если цель состоит в том, чтобы устранить несправедливость, пробел или несоответствие, необходимо доказать, что предполагаемые несправедливость, пробел или несоответствие действительно существуют и приводят к значимым социальным последствиям. Так, некоторые из предлагаемых реформ частично дублируют реформы, принятые всего несколько лет назад, повторяют уже существующие права и не являются целесообразными, поскольку касаются единичных и редких ситуаций, которые не требуют законодательного решения или которые эффективнее урегулировать

вне сферы действия договора на перевозку, либо касаются вопросов, не вызывающих, согласно статистике, массовых жалоб пассажиров.

b) Игнорирование специфики отрасли. Воздушный транспорт представляет собой отрасль с уникальными особенностями, в первую очередь ввиду огромных масштабов и разнообразия ресурсов, которые необходимо мобилизовать и координировать для успешной эксплуатации, что особенно очевидно на примере международных перевозок. Каждый полет – это не изолированное или самостоятельное мероприятие, а одно из звеньев в цепочке скоординированных действий, каждое из которых зависит от тщательного планирования и координации, требует эффективного использования воздушных судов и соблюдения строгих стандартов технического обслуживания, а также предусматривает управление узкими специалистами, получение разрешений от аэропортов и других полномочных органов в различных юрисдикциях, составление расписаний и распределение инфраструктурных ресурсов и прежде всего признание того, что на совершение полетов влияют факторы, не поддающиеся контролю со стороны авиакомпаний, и что безопасность полетов должна иметь приоритет над всеми другими соображениями. На самом деле имеющиеся данные свидетельствуют о том, что намного чаще отмены и задержки рейсов происходят из-за погодных условий или событий, влияющих на безопасность полетов, нежели из-за факторов, находящихся под контролем отрасли.

Непонимание или недооценка специфики данной отрасли зачастую приводит к тому, что законодатели применяют к воздушному транспорту ту же логику, что и к наземному, хотя речь идет о принципиально разных бизнес-моделях, функционирующих в совершенно разных масштабах. Часто считается, что существуют, казалось бы, очевидные решения, такие как замена одного воздушного судна другим, как будто авиакомпании держат в резерве парк воздушных судов, что позволяет в любой момент заменить любое воздушное судно в случае неисправности или задержки. Вместе с тем нередко считается, что подтвержденное бронирование можно легко отменить за несколько часов до вылета или что пассажиров можно пересадить на другой рейс без учета того, что на многих маршрутах выполняется лишь один рейс в день, а зачастую и еще реже, особенно в случае нерегулярных рейсов. Кроме того, существует мнение, что у всех авиакомпаний всегда есть свободные места для размещения пассажиров в случае отмены их рейсов или отказа в посадке со стороны конкурирующих перевозчиков. Наконец, такое восприятие находит отражение и в том, что непредвиденным событиям, будь то погодные условия, эксплуатационные и технические проблемы или иные факторы, уделяется недостаточно внимания, как будто все эти проблемы можно преодолеть исключительно силами самих авиакомпаний.

c) Несоответствие действующим международным нормам и правовым системам. В качестве технического авиационного полномочного органа мы также обязаны информировать законодательные органы о необходимости приведения национальных норм, регулирующих права пассажиров, в соответствие с нормами, действующими в других странах мира, особенно в отношении международных полетов. Это касается не только соблюдения положений Монреальской конвенции 1999 года, которая устанавливает единый режим ответственности за ущерб, причиненный в ходе воздушных перевозок, но и обширной сети двусторонних соглашений о воздушном сообщении,

участниками которых являются государства (более 80 в случае Чили) и которые призваны обеспечить взаимное предоставление услуг на равной и недискриминационной основе.

Воздушные перевозки представляют собой отрасль, которая основана на сетях маршрутов и транспортных связях и обслуживает региональные рынки, обеспечивая перевозку пассажиров и грузов через территории различных государств зачастую в рамках одного полета, в связи с чем решающее значение для устранения разрозненности норм, которая может свести на нет даже самые благие меры, имеют определенность, стабильность и единообразие применимых правил. Несмотря на то, что каждое государство имеет свои особенности, соответствующие полномочные органы обязаны содействовать реализации региональных инициатив, направленных на согласование нормативных подходов и систем. В рамках Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА) Чили поддерживает разработку документа, излагающего основные принципы защиты авиапассажиров. Кроме того, ведется работа над инициативой "Бразилианский консенсус", которая предусматривает унификацию норм защиты интересов авиапассажиров по всей Южной Америке.

d) Риск чрезмерного регулирования и снижения предсказуемости. Наконец, есть еще один аспект, который следует учитывать при обсуждении законодательных реформ в области прав пассажиров. Этот правовой довод основывается на базовых экономических принципах, а именно необходимости учитывать затраты, связанные с соблюдением или внедрением нового законодательства. Очевидно, что меры, ограничивающие вариативность договора на перевозку, снижают гибкость авиакомпаний в управлении коммерческими аспектами своей деятельности. Это наглядно демонстрирует модель работы бюджетных перевозчиков и их основной коммерческий инструмент по раздельной продаже дополнительных услуг. Многие из реформ, которые в настоящее время рассматриваются в законодательном органе, могут привести к повышению затрат авиакомпаний, причем эти затраты в конечном счете лягут на тех самых пассажиров, на защиту интересов которых они направлены.

На наш взгляд, законодательство, направленное на защиту прав авиапассажиров, должно обеспечивать баланс между необходимостью избегать чрезмерного регулирования и необходимостью поощрять эффективное саморегулирование. Первый аспект важен тем, что чрезмерно обременительное регулирование может помешать появлению новых маршрутов, приводя к введению дополнительных нормативных требований в отношении новых услуг и к повышению затрат, которые в конечном счете ложатся на тех самых пассажиров, в интересах которых и принимаются такие меры. Второй аспект важен тем, что динамичность отрасли воздушного транспорта, а также разнообразие вариантов и моделей обслуживания, которые она может предложить, требуют создания достаточно гибкой договорной базы, которая позволяла бы авиакомпаниям варьировать свои предложения.

2.3 При обсуждении законопроектов роль авиационных полномочных органов заключается в предоставлении вспомогательной технической информации и статистических данных, которые отражают специфику отрасли воздушного транспорта и помогают законодателям понять соответствующую международную систему. Помимо конкретных рассмотренных предложений, игнорирование этих соображений может привести к появлению необоснованных законопроектов, порождающих нецелесообразные и дорогостоящие нормативные требования.

В качестве примера можно привести Отчет о качестве воздушных перевозок в Чили, подготовленный совместно Советом по гражданской авиации (JAC) и Национальным агентством по защите прав потребителей (SERNAC), где отмечается, что в 2024 году зафиксировано 33 354 жалобы пассажиров, что на 20,47 процента больше, чем в предыдущем году. Из полученных жалоб 11 270 (33,8 процента) касались сбоев в выполнении полетов, вызванных задержками и отменами рейсов. Кроме того, показатель оперативности рассмотрения авиакомпаниями жалоб пассажиров вырос с 57,7 процента в 2023 году до 66,5 процента в 2024 году. Эти показатели свидетельствуют о том, что в Чили уже существуют последовательно собранные массивы сопоставимых исторических данных в разбивке по причинам жалоб. Считаем, что подобные инструменты должны служить основной базой для разработки любых правовых реформ в будущем.

3. ВЫВОД

3.1 Очевидно, что активное принятие законодательства о правах пассажиров не способствует эффективной работе системы, хотя, безусловно, всегда следует устранять любые препятствия для своевременного и эффективного обслуживания пассажиров. Вместе с тем проведение законодательных реформ без надлежащей оценки существующей нормативной базы или данных, необходимых для их обоснования, может привести к нестабильной работе отрасли и подорвать уверенность и предсказуемость, которые имеют решающее значение для привлечения инвестиций и развития маршрутной сети.

3.2 Речь не идет о том, чтобы закрывать глаза на несправедливость или злоупотребления, с которыми необходимо бороться в интересах пассажиров, остающихся более уязвимой стороной в договорных отношениях в сфере воздушных перевозок. На наш взгляд, прежде чем прибегать к законодательным изменениям, ограничивающим гибкость договорных отношений, следует изучить возможности применения альтернативных решений, в том числе мер государственной политики, а также механизмов стимулирования саморегулирования и эффективного контроля. Примерами таких мер являются усилия, предпринимаемые чилийским авиационным полномочным органом в целях содействия соблюдению эксплуатантами прав пассажиров. В основе такой стратегии лежит два основных компонента: данные и информация, полученные из внутренних и внешних источников (в том числе, например, отчеты и базы данных о соответствии расписанию и регулярности полетов и статистика жалоб пассажиров), а также координация действий с заинтересованными сторонами из частного сектора и государственными органами в целях содействия соблюдению существующих прав пассажиров.

— КОНЕЦ —