Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/131
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
3.3 Укрепление механизмов планирования действий в чрезвычайных ситуациях и защиты прав потребителей в целях обеспечения устойчивости авиационной системы

ПЕРЕСМОТР ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ (ИКАО) ПО ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

(Представлено Ирландией от имени Европейского союза, его государств-членов[1] и других государств – частников Европейской конференции гражданской авиации[2])

КРАТКАЯ СПРАВКА

Пересмотр основных принципов ИКАО по защите интересов потребителей, который было поручено провести по итогам 42-й сессии Ассамблеи Международной организации гражданской авиации (ИКАО) в 2025 году, предоставляет ценную возможность проанализировать состояние дел в области защиты интересов потребителей в секторе воздушного транспорта спустя более 10 лет после их принятия. В данном документе представлен ряд тем, которые целесообразно рассмотреть на соответствующих площадках ИКАО. Эти темы отражают изменения, произошедшие в секторе воздушного транспорта с момента принятия основных принципов, в том числе: усиление роли посредников; различные вопросы, касающиеся доступности, прозрачности и условий оформления билетов; доступность и стоимость авиабилетов в кризисных ситуациях, затрагивающих сектор воздушного транспорта. ИКАО рекомендуется провести такой пересмотр с целью изучить возможности учета возникающих проблем, подобных тем, что рассматриваются в настоящем документе, для сохранения актуальности основных принципов в будущем.

Действия: Конференции предлагается:

a) признать важность основных принципов ИКАО по защите интересов потребителей и роль ИКАО в распространении передового опыта и налаживании диалога по данным вопросам;

b) провести пересмотр основных принципов в соответствии с поручением 42-й сессии Ассамблеи ИКАО;

c) в ходе пересмотра учесть вопросы, обсуждаемые в данном рабочем документе.

[1] 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.

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

Стратегические цели	Данный рабочий документ связан со стратегической целью *"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"*
Финансовые последствия	Незначительные, поскольку данная работа может быть выполнена существующими рабочими органами ИКАО.
Справочный материал	*Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок* *Основные принципы ИКАО по защите интересов потребителей* *https://www.icao.int/sustainability/Documents/ConsumerProtection/CorePrinciples.pdf*

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Вопросы регулирования прав потребителей стоят на повестке дня Международной организации гражданской авиации (ИКАО) с момента проведения пятой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/5) в 2003 году, а на шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6) в 2013 году ИКАО признала, что все больше государств принимают нормативные акты по защите прав потребителей в сфере воздушного транспорта и что необходим скоординированный подход.

1.2 В связи с этим, а также по итогам 38-й сессии Ассамблеи ИКАО, прошедшей в 2013 году, в 2015 году Совет ИКАО принял комплекс *основных принципов ИКАО по защите интересов потребителей* ("основные принципы") в ответ на увеличение количества национальных и региональных нормативных актов в сфере воздушного транспорта, касающихся защиты интересов потребителей. Данные основные принципы содержат рекомендации высокого уровня, имеющие значение для пассажиров до, во время и после поездки.

1.3 С 2013 года в секторе воздушных перевозок произошли существенные изменения. В целом, по данным Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА), с 2013 года "связность" сети воздушного транспорта в мире существенно повысилась: количество уникальных пар городов увеличилось с 15 774 до примерно 22 000 в 2023 году. Консолидация авиакомпаний, рост сегмента бюджетных перевозчиков, цифровизация, экологические инициативы и восстановление после пандемии COVID-19 оказали серьезное влияние как на сектор в целом, так и на стандартные принципы обслуживания пассажиров в процессе перевозки. Снижение цен на авиабилеты и появление бюджетных перевозчиков сделали авиаперелеты более доступными для потребителей физически и экономически благодаря общему повышению конкуренции. В то же время цифровые инструменты упростили процедуры бронирования, регистрации на рейс, управления поездками и выхода на рынок, что обеспечило большее удобство, укрепило права пассажиров и повысило прозрачность тарифов.

1.4 Развитие сети воздушного транспорта в сочетании с повышением разнообразия авиаперевозчиков и тарифов в целом пошло на пользу как потребителям, так и самим предприятиям. В то же время, с учетом международного характера воздушного транспорта и роста осведомленности общества о правах потребителей больше внимания стало уделяться необходимости обеспечения эффективной защиты потребителей. В связи с этим все большее значение на международном, региональном и национальном уровне приобретают вопросы защиты и расширения прав авиапассажиров. Эта положительная тенденция послужила толчком для принятия новых нормативных инициатив по всему миру, что, в свою очередь, привело к возникновению целого ряда проблем, связанных с правоприменением и внедрением этих мер в

различных юрисдикциях, поскольку многочисленные правовые системы не всегда подлежат взаимному признанию и/или координации.

1.5 В связи с этим 42-я сессия Ассамблеи ИКАО поддержала идею пересмотра основных принципов в целях поддержания их актуальности. Признавая, что основные принципы содержат рекомендации высокого уровня, не имеют обязательной силы и не являются предписывающими, европейские государства выступают за то, чтобы, опираясь на накопленный опыт и учитывая развитие сектора воздушного транспорта за последние годы, рассмотреть дополнительные вопросы в области защиты интересов потребителей, которые отвечают современным реалиям и сохранят свою актуальность в долгосрочной перспективе. С учетом времени, прошедшего с момента принятия основных принципов, в данном рабочем документе представлены некоторые важные аспекты, которые следовало бы учесть при пересмотре.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Посредники

2.1.1 Цифровизация и технологический прогресс привели к более широкому использованию посреднических услуг в сфере воздушных перевозок, включая (онлайн) туристические агентства и метапоисковые платформы. Такие посредники расширяют доступ к рынку и повышают разнообразие для потребителей, однако эта тенденция также порождает ряд вопросов, касающихся распределения ответственности и защиты прав пассажиров. На 42-й сессии Ассамблеи ИКАО в качестве одной из областей, в отношении которой целесообразно разработать дополнительный инструктивный материал, отмечалась необходимость обеспечения большей ясности в распределении ролей и обязанностей посредников. В настоящее время потребители, приобретающие билеты через посредников, могут столкнуться с рядом трудностей. Сюда относятся отсутствие четкой и прозрачной информации о характере приобретаемого продукта и об обязанностях посредников, например, в случаях использования виртуальных межлинейных соглашений, а также о рисках, сопряженных с такими соглашениями, и отсутствие ясности относительно процедур возврата средств, например, в случае отмены рейса.

2.1.2 Деятельность посредников в сфере воздушных перевозок может повысить удобство и ценовую конкуренцию, однако также может привести к путанице в вопросах прав пассажиров, поскольку пассажиру может быть неясно, кто именно, авиакомпания или агент по бронированию, несет ответственность за оформление выплаты компенсаций, возврата средств или предоставление информации пассажиру. В результате это может привести к замедлению процессов выплаты компенсаций и возврата средств, а также к снижению эффективности соблюдения норм в сфере защиты прав потребителей. Например, проблемы могут возникнуть в случае, если посредник не передал авиакомпании контактные данные пассажира, в результате чего авиакомпания не может уведомить пассажира об изменениях в расписании рейсов, а также в случае, если посредник несвоевременно доводит информацию от авиакомпании до сведения пассажиров, что не позволяет перебронировать билет. Отсутствие контактной информации может также стать проблемой в случае, если потребуется отслеживание контактов в условиях санитарно-эпидемиологической чрезвычайной ситуации.

2.1.3 Кроме того, потребители могут столкнуться с трудностями при получении точной информации о своих правах в случае происшествий, а также с проблемами при получении возврата средств в разумные сроки, поскольку денежные средства обрабатываются через посредника, а не непосредственно авиакомпанией, и пассажиры могут оказаться в ситуации, когда авиакомпания и посредник перенаправляют их друг к другу. В целом это может снизить эффективность соблюдения прав пассажиров и затруднить процесс оперативного урегулирования возникающих у них проблем.

2.1.4 Целесообразно было бы рассмотреть вопрос о необходимости более четкого разграничения ролей и обязанностей посредников и авиакомпаний, а также о повышении прозрачности и предоставлении информации потребителям в случае приобретения билета через посредника. В связи с этим следует уделить особое внимание таким сложным продуктам, как виртуальная организация межлинейных перевозок, а также информированию пассажиров об их правах и возможности авиакомпании уведомлять пассажиров, например, об изменениях в расписании рейсов. Кроме того, следует инициировать обсуждение вопросов, связанных с развитием каналов сбыта, включая интерфейсы на базе ИИ, а также их влияние на модели продажи авиабилетов.

2.2 Оформление билетов

2.2.1 Все чаще взимаются дополнительные сборы за такие сопутствующие услуги, как приоритетная посадка, выбор места и увеличение нормы провоза багажа, которые все чаще исключаются авиакомпаниями и посредниками из базовой стоимости билета. Это может быть выгодно для пассажиров, поскольку они смогут выбирать наиболее подходящие для них варианты вместо приобретения билетов, включающих все дополнительные услуги, что может привести к повышению стоимости авиабилетов. Впрочем, это может затруднить для пассажиров определение полной стоимости воздушной перевозки на начальном этапе процесса бронирования, а также прозрачное и эффективное сравнение различных предложений и принятие обоснованного решения о покупке. Когда речь идет о возврате стоимости билета (например, в связи с отменой рейса), пассажиру может быть неясно, что именно будет включено в сумму возврата, т. е. будет ли она включать только сумму, полученную авиакомпанией за данный рейс, или же в случае бронирования рейса через посредника еще и комиссию посредника, если таковая имеется. Кроме того, веб-сайты и приложения авиакомпаний и посредников, ставшие важнейшими каналами продаж, не всегда разрабатываются и поддерживаются в соответствии с международно признанными стандартами доступности, что препятствует равному доступу к информации.

2.2.2 Одновременно с развитием каналов сбыта потребители столкнулись с ситуациями, когда маршруты авиаперелетов, разбитые авиакомпаниями на отдельные билеты, иногда объединяются посредниками без разрешения авиакомпании и продаются пассажирам в качестве одного билета. В таких случаях на потребителей могут не распространяться меры защиты, обычно предусмотренные в рамках единого непрерывного договора перевозки. Вследствие этого пассажиры могут оказаться в ситуации, когда в случае сбоев в функционировании воздушного транспорта они не смогут воспользоваться установленными правами пассажиров. В некоторых случаях это также приводит к появлению непредвиденных требований, связанных с иммиграционным или визовым режимами, а также к негативным последствиям в случае задержки и отмены рейсов, когда поездка рассматривается в качестве отдельных сегментов, а не единого маршрута.

2.2.3 Кроме того, могут возникать проблемы, затрагивающие интересы пассажиров и связанные с заблаговременным уведомлением или четкостью условий. Иногда авиакомпании отказывают пассажирам в посадке на рейс или рейсы на обратном пути на том основании, что они не воспользовались одним или несколькими полетными сегментами на маршруте "туда" по тому же билету (политика в отношении неявки). Кроме того, авиакомпании могут взимать с пассажиров сборы на том основании, что те не воспользовались одним или несколькими полетными сегментами в рамках маршрута "туда". Такие условия не всегда доводятся до сведения пассажира заранее.

2.2.4 В рамках пересмотра основных принципов было бы целесообразно обсудить последствия упомянутых выше правил оформления билетов. Данное обсуждение должно охватывать вопрос о том, обеспечивается ли достаточный уровень прозрачности в отношении оформления раздельных билетов, а также рассмотрение конкретных случаев, когда использование

подобной практики не рекомендуется. Кроме того, необходимо оценить, насколько полную информацию предоставляют пассажирам авиакомпании и посредники как о доступных им механизмах защиты в целом, так и о важных таких условиях, как действующие правила в случае неявки.

2.3 Кризисные ситуации

2.3.1 В периоды сбоев или нестабильности, вызванных, например, геополитическими кризисами или климатическими явлениями, пропускная способность на определенных маршрутах может значительно сократиться или полностью исчерпаться, например, когда пассажиры (массово) стремятся вернуться домой или добраться в безопасное место. В иных случаях спрос на авиабилеты может возрасти, когда происходят серьезные сбои в функционировании других видов транспорта. В таких условиях обычные механизмы ценообразования могут привести к существенному повышению тарифов. Подобные результаты могут отражать основные рыночные тенденции, однако они также могут негативно влиять на доступность перевозок и справедливые условия для пассажиров, особенно в тех случаях, когда поездка осуществляется в экстренных или чрезвычайных обстоятельствах.

2.3.2 Представляется целесообразным изучить практику ценообразования в кризисных ситуациях, в том числе вопрос об ответственном поведении авиакомпаний, позволяющем обеспечить, чтобы во время кризиса воздушные перевозки оставались доступными в максимально возможной степени и не становились непомерно дорогими для пассажиров, стремящихся вернуться домой или добраться до безопасного места. Для того чтобы не нарушать принцип свободы ценообразования, являющийся основой конкурентного и эффективного рынка воздушного транспорта, можно было бы рассмотреть вопрос о роли отраслевых инициатив или соглашений в таких ситуациях.

3. ВЫВОД

3.1 Как отмечается в данном документе, в последние годы в секторе воздушного транспорта произошли изменения, в связи с чем настало время для пересмотра основных принципов по защите интересов потребителей. Вызванные развитием рынка изменения, несомненно, приносят пользу потребителям, однако необходимо уделять внимание непрерывному обеспечению защиты прав потребителей, поскольку это вносит важный вклад в эффективное функционирование сектора воздушного транспорта в целом. Кроме того, данный сектор подвергся влиянию таких внешних потрясений, как пандемия COVID-19, возникновение которых едва ли можно было предвидеть на момент принятия основных принципов в 2015 году. В ходе пересмотра необходимо также учесть опыт, полученный в результате этих серьезных потрясений.

3.2 Конференции предлагается согласиться с приведенными выше действиями.

— КОНЕЦ —