



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

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

АНАЛИЗ ВОПРОСОВ НА СТЫКЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОНЛАЙНОВЫХ ТУРИСТИЧЕСКИХ АГЕНТСТВ (ОТА), ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПЕРЕД ПАССАЖИРАМИ И КОСВЕННОГО КАБОТАЖА В ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

(Представлено Индонезией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе представлены регуляторные, эксплуатационные и юрисдикционные проблемы, возникающие в связи с растущей ролью онлайн-туристических агентств (ОТА) и цифрового распространения авиаперевозок. В нем освещаются новые виды практики, такие как виртуальный интерлайнинг, схемы самостоятельной пересадки и алгоритмически сформированные маршруты через иностранные узловые аэропорты, которые могут создавать пробелы в защите пассажиров и вызывать регуляторные опасения, касающиеся ответственности, регулирования тарифов, каботажа и национального регулирующего органа. В документе предлагаются соображения в отношении политики для Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и государств-членов для решения этих новых проблем.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и оценку, представленные в настоящем документе;
- b) рассмотреть рекомендации, изложенные в п. 5 настоящего документа.

Стратегическая цель	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"
Финансовые последствия	Нет
Справочный материал	Конвенция о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция, 1944 год) Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреальская конвенция, 1999 год) Дос 9587. Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта Дос 9626. Руководство по регулированию международного воздушного транспорта Приложение 9 "Упрощение формальностей"

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Быстрая эволюция цифрового распространения в сфере воздушного транспорта, обусловленная онлайн-туристическими агентствами (ОТА) и алгоритмическими агрегаторами, изменила то, как пассажиры ищут, объединяют и приобретают авиаперевозки на мировых рынках. В островных государствах, таких как Индонезия, где воздушный транспорт имеет жизненно важное значение для социально-экономической интеграции и национальной связности, платформы цифрового бронирования служат важными каналами доступа к авиаперевозкам.

1.2 Несмотря на очевидные преимущества в плане доступа потребителей и прозрачности цен, несогласованность практики распространения создает регуляторные, эксплуатационные и юрисдикционные проблемы. Современные виды практики, такие как алгоритмически построенный "виртуальный интерлайнинг" и маршрутизация с самостоятельной пересадкой, могут создавать неопределенность в отношении применения традиционных рамок ответственности перевозчика и подвергать пассажиров потенциальным пробелам в защите в случае сбоев в процессе поездки.

1.3 Кроме того, алгоритмическое создание маршрутов, соединяющих внутренние пары городов через иностранные международные узловые аэропорты, может вызывать опасения относительно потенциальных форм "косвенного каботаж". Такие виды практики также могут поднимать вопросы относительно применения национальных соглашений о воздушных сообщениях и внутренних экономических правил, включая предельные уровни тарифов, а также осуществления национальных регуляторных полномочий в отношении внутреннего воздушного транспорта.

1.4 В настоящем рабочем документе рассматриваются эксплуатационные проблемы и потенциальные правовые и регуляторные пробелы, связанные с моделями распространения через третьи стороны, и представляются рекомендации в отношении политики для рассмотрения Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) и государствами-членами.

2. КОНТЕКСТ И ДИНАМИКА ЦИФРОВОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ

2.1 Распространение авиабилетов перешло от прямых продаж авиакомпаниями и традиционных глобальных дистрибьюторских систем (GDS) к динамичным цифровым платформам и глобальным агрегаторам. ОТА используют поисковые алгоритмы для составления маршрутов перевозки на основе рейсов неаффилированных авиаперевозчиков, предлагая пассажирам несвязанные тарифы и индивидуальные стыковки.

2.2 Хотя эти технологические разработки расширяют охват рынка, они создают структурное разделение между фактическим авиаперевозчиком и конечным потребителем:

- коммуникационные барьеры: фактические перевозчики могут не располагать прямыми контактными данными пассажиров при нарушениях регулярности полетов (IRROPS), что ограничивает возможности уведомления в реальном масштабе времени в соответствии с главой 8 Приложения 9 ИКАО ("Упрощение формальностей"), которая подчеркивает важность беспрепятственного оформления и оказания помощи пассажирам при нарушениях графика полетов;
- виртуальный интерлайнинг: платформы могут объединять отдельные билеты авиакомпаний, не являющихся партнерами, в единые маршруты без соглашений об интерлайн-перевозках, оставляя пассажиров без стандартных интерлайн-

гарантий, таких как автоматическая перегрузка багажа или ответственность по сквозным перевозкам;

- регуляторные и юрисдикционные проблемы: сторонние посредники часто действуют через границы и могут находиться вне прямого регуляторного охвата местных ведомств гражданской авиации (ВГА), что создает трудности при применении внутренних правил авиационных тарифов, *политики и инструктивного материала ИКАО в области экономического регулирования международного воздушного транспорта* (Дос 9587) и требований по защите интересов потребителей.

3. ФРАГМЕНТИРОВАННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПЕРЕД ПАССАЖИРАМИ И ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

3.1 Законодательные рамки защиты пассажиров, включая *Конвенцию для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок* (Монреальская конвенция 1999 года), документ ИКАО Дос 9587 (часть 5 "Основные принципы ИКАО по защите интересов потребителей") и применимое внутреннее законодательство, устанавливают рамки ответственности и защиты интересов потребителей, применимые к авиаперевозчикам.

3.2 Разделение услуг третьими сторонами может усложнить применение этой системы защиты, создавая потенциальную правовую и эксплуатационную неопределенность в трех ключевых областях:

Эксплуатационная область	Роль фактического перевозчика	Роль ОТА-посредника	Риски для пассажиров
Пропущенные стыковки	Несет ответственность строго за отдельный сегмент полета, указанный в его контракте на перевозку.	Предлагает дополнительное страхование перебронирования через третьи стороны; не несет установленной законом обязанности осуществлять перебронирование.	Пассажир может быть вынужден приобрести новые билеты и нести дополнительные расходы на проживание и другие расходы в случае пропущенной самостоятельной пересадки.
Передача багажа	Передает багаж только между признанными партнерами по интерлайн-перевозкам и авиакомпаниями – членами альянсов в соответствии со стандартами Приложения 9 ИКАО.	Не имеет физических возможностей обработки или оперативного присутствия в контролируемой зоне аэропорта.	Пассажир может быть вынужден покинуть контролируемую зону, получить багаж, пройти таможенные и иммиграционные процедуры и повторно зарегистрировать багаж.

Эксплуатационная область	Роль фактического перевозчика	Роль ОТА-посредника	Риски для пассажиров
Права на возврат и обработка возвратов	Осуществляет возврат стоимости билета напрямую зарегистрированной платформе бронирования / ОТА.	Контролирует сроки выплат; часто удерживает плату за обработку платформой.	Пассажиры могут столкнуться с задержками возмещения или двойными административными удержаниями.

4. КОСВЕННЫЙ КАБОТАЖ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ НАД ВОЗДУШНЫМ ПРОСТРАНСТВОМ

4.1 Принцип национального суверенитета над территориальным воздушным пространством, установленный статьей 1 Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции), предусматривает, что каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией. Статья 7 прямо признает право государств-членов отказывать иностранным воздушным судам в разрешении принимать на борт пассажиров или груз для перевозки между двумя внутренними пунктами (запрет каботажа). Руководящие указания по правам на перевозки и ограничениям каботажа более подробно изложены в *Руководстве ИКАО по регулированию международного воздушного транспорта* (Дос 9626).

4.2 Механизм косвенного каботажа: алгоритмы, используемые глобальными ОТА, формируют составные маршруты, связывающие два чисто внутренних пункта (например, Джакарта [CGK] – Медан [KNO]) через иностранный узловой аэропорт (например, Куала-Лумпур [KUL] или Сингапур [SIN]) с использованием иностранных авиакомпаний.

4.3 Регуляторные и экономические проблемы:

- обход прав на перевозки: алгоритмическая маршрутизация перевозок между внутренними пунктами отправления и назначения через иностранные транзитные пункты функционирует как фактический косвенный каботаж, обходя двусторонние соглашения о воздушных сообщениях и принципы документа Дос 9626 ИКАО в отношении доступа к рынку;
- подрыв экономического регулирования: маршрутизация через иностранные узловые аэропорты обходит внутренний экономический надзор, включая регулируемые предельные уровни тарифов (*Tarif Batas Atas*), предназначенные для обеспечения доступности и ценовой приемлемости внутренних воздушных перевозок;
- экономическая утечка: доходы, генерируемые внутренними потоками воздушного движения, перетекают от местных авиаперевозчиков и национальной инфраструктуры к иностранным узловым аэропортам и перевозчикам.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1 Предлагаются следующие рекомендации для рассмотрения конференцией:

- a) признать регуляторные проблемы и проблемы защиты интересов потребителей, возникающие в результате несогласованной цифровой агрегации билетов и виртуального интерлайнинга;
- b) подтвердить суверенное право государств-членов в соответствии со статьей 7 Чикагской конвенции и руководящими указаниями документа Дос 9626 ИКАО защищать права на внутренние перевозки от алгоритмических технологий, ведущих к косвенному каботажу;
- c) рекомендовать государствам-членам принять регуляторные рамки, согласующиеся с документом Дос 9587 ИКАО ("Основные принципы по защите интересов потребителей"), которые требуют от ОТА и цифровых платформ:
 - i. *внедрять алгоритмические средства защиты*: ограничивать поисковые системы в отображении маршрутов косвенного каботажу для чисто внутренних пар пунктов отправления и назначения без регуляторного согласия;
 - ii. *предусматривать четкое раскрытие информации*: предоставлять пассажирам четкие уведомления до покупки, когда маршруты предполагают самостоятельные пересадки, ручную повторную регистрацию багажа или несогласованные сегменты перевозки;
 - iii. *обеспечивать подотчетность посредников*: устанавливать четкие правовые обязательства, возлагающие на платформы ответственность за поддержку клиентов и финансовое возмещение в случаях нарушений при перевозке несколькими перевозчиками.
- d) просить ИКАО обновить документы Дос 9587 и Дос 9626 ИКАО, включив в них всеобъемлющие руководящие указания по цифровому распространению билетов, практике виртуального интерлайнинга и согласованным подходам к защите интересов потребителей для глобального воздушного транспорта.

— КОНЕЦ —