



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

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В СФЕРЕ ОБСЛУЖИВАНИЯ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА В АФРИКЕ: НА ПУТИ К ГАРМОНИЗИРОВАННОМУ, ОРИЕНТИРОВАННОМУ НА ПОТРЕБНОСТИ ПассажиРОВ И УСТОЙЧИВОМУ АВИАЦИОННОМУ РЫНКУ

(Представлено Нигерией от имени 54 государств – членов
Африканской комиссии по гражданской авиации (АФКГА))²

КРАТКАЯ СПРАВКА

Либерализация в рамках единого африканского рынка воздушного транспорта (SAATM) и связанных с ним региональных инициатив открывает перед Африкой широкие возможности в области транспортного сообщения, торговли, туризма и экономической интеграции. Однако преимущества либерализации и расширения транспортных связей не будут реализованы в полной мере, пока пассажиры не уверены в том, что их права и законные интересы надежно защищены. Таким образом, защита прав потребителей – это не только социальный и нормативный вопрос, но и один из важнейших элементов конкурентоспособного, устойчивого, невосприимчивого к внешним воздействиям и ориентированного на потребности пассажиров рынка воздушного транспорта.

Африканские государства применяют различные подходы к защите прав потребителей в сфере воздушного транспорта. В некоторых государствах введены специальные режимы защиты прав пассажиров в сфере воздушного транспорта, тогда как в других в основном применяются общие законы о защите прав потребителей, авиационные правила или договорные условия. Такое разнообразие может приводить к несогласованности в вопросах, касающихся прав пассажиров, отказа в посадке, отмены и задержки рейсов, багажа, возврата средств, компенсации, оказания помощи, лиц с инвалидностью и ограниченной подвижностью, рассмотрения жалоб, раскрытия информации и правоприменения.

¹ Тексты на английском и французском языках представлены АФКГА.

² 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.

В связи с этим необходимо создать в Африканском регионе более прочную и скоординированную систему защиты прав потребителей, которая способствовала бы либерализации рынка, а не препятствовала бы ей. Гармонизация не обязательно предполагает введение одинакового законодательства во всех государствах. Напротив, ее задача состоит в установлении общих минимальных принципов, прав, обязанностей, механизмов правоприменения, систем данных и процедур урегулирования споров, функционирование которых обеспечивается эффективными регулируемыми органами с помощью скоординированных региональных мер внедрения, а государствам при этом предоставляется достаточная гибкость для учета национальных особенностей.

Действия: Конференции предлагается:

- а) признать защиту прав потребителей одним из неотъемлемых элементов невосприимчивой к внешним воздействиям, конкурентоспособной и устойчивой системы международного воздушного транспорта;
- б) настоятельно призвать государства-члены, в том числе в рамках региональных организаций, разработать общие минимальные механизмы защиты пассажиров в целях повышения соответствия нормативно-правовых баз;
- с) обратиться к Международной организации гражданской авиации (ИКАО) с просьбой в сотрудничестве с региональными организациями и другими соответствующими заинтересованными сторонами обновить глобальный инструктивный материал, аналитические инструменты и общие показатели, а также оказывать поддержку в наращивании потенциала и обмене передовым опытом в области защиты прав потребителей, контроля качества услуг, правоприменения и урегулирования споров.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"
<i>Финансовые последствия</i>	Выполнение ИКАО предлагаемой работы может потребовать выделения средств в рамках ее Регулярной программы и/или добровольных взносов. Кроме того, государствам могут потребоваться ресурсы для внедрения правил и укрепления потенциала на национальном уровне
<i>Справочный материал</i>	Международная организация гражданской авиации (ИКАО), <i>Основные принципы ИКАО по защите интересов потребителей</i> ATConf/6-WP/47 (Revised) "Воздушный транспорт и защита прав потребителей" Приложение 6 к Ямусукрскому решению, {Assembly/AU/Dec 676 (XXX) "Решение о правовых документах"} и дорожная карта по введению SAATM Doc 9587 "Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта" Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреальская конвенция 1999 года)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Воздушный транспорт стал одной из неотъемлемых составляющих экономического и социального развития Африки. Он способствует передвижению людей и товаров, поддерживает развитие туризма и торговли, связывает географически удаленные населенные пункты и способствует региональной интеграции.

1.2 Кроме того, Африканский рынок авиаперевозок переживает значительные структурные изменения. Реализация проекта единого африканского рынка воздушного транспорта

(SAATM) направлена на либерализацию внутриафриканских воздушных перевозок и повышение интеграции авиационного рынка. Ожидается, что расширение доступа к рынкам будет стимулировать конкуренцию, а также способствовать расширению маршрутных сетей, улучшению транспортного сообщения и развитию экономики.

1.3 Однако либерализация должна сопровождаться внедрением эффективных механизмов, обеспечивающих защиту пассажиров и повышающих доверие к системе воздушного транспорта. Защита интересов потребителей имеет особое значение, поскольку сфера воздушного транспорта характеризуется сложным взаимодействием между пассажирами, авиакомпаниями, аэропортами, компаниями по наземному обслуживанию, туристическими агентствами, тур-операторами, платежными системами, государственными органами и другими поставщиками обслуживания. Таким образом, сбои в пассажирском обслуживании могут затрагивать несколько сторон и юрисдикций.

1.4 Повышающаяся сложность цепочки создания стоимости в области воздушного транспорта в сочетании с внедрением электронных билетов, онлайн-платформ для бронирования путешествий, совместного использования кодов, межлинейных и трансграничных полетов привела к тому, что обеспечение эффективной защиты пассажиров приобретает все большее значение.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

Либерализация и рост авиационного рынка на Африканском континенте

2.1 Ямусукское решение и SAATM служат важной основой для либерализации и интеграции африканских рынков воздушного транспорта. Либерализация позволяет предоставить пассажирам больше направлений, увеличение частоты рейсов, более широкий выбор авиакомпаний, повышение качества обслуживания, конкурентоспособные тарифы, расширение транспортных связей, а также более широкий доступ к туристическим и деловым возможностям.

2.2 Однако повышение конкуренции не гарантирует автоматически эффективную защиту прав потребителей. Формирование конкурентного рынка авиаперевозок требует обеспечить, чтобы пассажиры имели доступ к достоверной информации, могли рассчитывать на соблюдение их четко определенных прав, прозрачное ценообразование, применение эффективных механизмов рассмотрения жалоб и надлежащих мер защиты в случае, если качество услуг не соответствует установленным стандартам. В связи с этим защита прав потребителей должна рассматриваться как дополнительный фактор, способствующий, а не препятствующий либерализации.

Актуальные проблемы в сфере защиты прав потребителей в Африке

2.3 Африканские государства добились прогресса во внедрении мер по защите прав потребителей. Тем не менее процесс внедрения по-прежнему осуществляется неравномерно из-за фрагментированности нормативной базы. Вопросы защиты прав потребителей могут регулироваться законодательством в области гражданской авиации, правилами экономического регулирования воздушного транспорта, общим законодательством о защите прав потребителей, антимонопольным законодательством, условиями перевозки авиакомпаний, двусторонними или региональными соглашениями, а также международными конвенциями.

2.4 В результате возникающая фрагментация нормативно-правовой базы существенно осложняет для пассажиров понимание того, какие именно права применимы в случае их поездки. При совершении поездок в несколько африканских государств пассажиры могут столкнуться с различиями в требованиях относительно компенсации, возврата средств, оказания помощи и

процедуры рассмотрения жалоб. Это порождает неопределенность и приводит к увеличению затрат на обеспечение соблюдения требований для авиакомпаний, осуществляющих деятельность в различных юрисдикциях.

2.5 Одними из наиболее частых причин для подачи жалоб со стороны пассажиров являются задержки и отмены рейсов. К числу основных проблем относятся несогласованность определений и пороговых значений, неопределенность в вопросах выплаты компенсаций, недостаток информации во время сбоев в работе, ненадлежащее оказание помощи пассажирам, оказавшимся в затруднительном положении, а также слабая координация между авиакомпаниями, аэропортами и компетентными органами. В рамках гармонизированной нормативной базы должны быть установлены четкие минимальные требования с учетом законных эксплуатационных обстоятельств и соображений безопасности полетов.

2.6 При отмене рейсов или существенных сбоях в расписании пассажиры могут столкнуться с трудностями со своевременным получением возврата средств из-за затянутых процедур, отсутствия четкого разграничения между возвратом средств и компенсацией, продажи билетов через посредников, проблем с валютой и трансграничными платежами, а также неопределенности в отношении распределения ответственности между авиакомпаниями и туристическими агентствами. Системы защиты прав потребителей должны предусматривать прозрачные процедуры возврата средств и четко определять обязанности авиакомпаний, агентов и других соответствующих участников рынка.

2.7 Защита прав потребителей предусматривает эффективную защиту интересов инвалидов и лиц с ограниченными двигательными функциями. Пассажироориентированная система воздушного транспорта должна обеспечивать доступность аэропортов и воздушных судов, надлежащую помощь, отсутствие дискриминации, доступность информации, соответствующие механизмы рассмотрения жалоб, а также координацию действий между авиакомпаниями, аэропортами и поставщиками обслуживания. Вопрос доступности следует рассматривать в качестве неотъемлемой составляющей системы защиты прав потребителей в сфере воздушного транспорта.

2.8 Расширение спектра дополнительных услуг привело к усложнению системы ценообразования авиакомпаний, что повлекло за собой введение дополнительных сборов за провоз багажа, выбор места, приоритетное обслуживание, питание, изменение и отмену бронирования, использование различных способов оплаты и другие дополнительные услуги. Перед совершением покупки потребители должны получать прозрачную, точную и понятную информацию об общей стоимости поездки.

Защита прав потребителей и доверие пассажиров

2.9 Эффективная защита прав потребителей может укрепить доверие и повысить удовлетворенность пассажиров, что, в свою очередь, будет способствовать росту спроса и устойчивому развитию рынка. Таким образом, защита прав потребителей имеет как экономическое, так и социальное значение. Пассажиры с большей вероятностью будут пользоваться воздушным транспортом, если будут уверены в том, что тарифы прозрачны, авиакомпании несут ответственность за свои действия, сбои в функционировании устраняются справедливым образом, возврат средств доступен, жалобы рассматриваются, их личные данные находятся под защитой, лица, нуждающиеся в помощи, получают надлежащее обслуживание, а в случае ненадлежащего оказания обслуживания предусмотрены эффективные средства правовой защиты. Следовательно, укрепление защиты прав потребителей может способствовать достижению более широких целей SAATM за счет повышения доверия общественности к либерализованному африканскому рынку воздушного транспорта.

Защита прав потребителей и SAATM

2.10 Успех SAATM следует оценивать не только по количеству маршрутов и прав на перевозки, но и по уверенности пассажиров в том, что их права защищены и в других странах. Вопросы защиты прав потребителей уже учтены в Ямусукрском решении, и поэтому приоритетной задачей является обеспечение более активного и последовательного внедрения этих мер во всех государствах за счет создания согласованной системы, что позволит снизить неопределенность в области регулирования, повысить качество обслуживания и эффективность рассмотрения жалоб, а также будет способствовать устойчивой либерализации.

Внедрение, правоприменение и нормативный потенциал

2.11 Эффективная защита прав потребителей зависит не только от самого факта существования прав пассажиров, но и от наличия компетентных и подотчетных органов. Государства должны назначить компетентные органы, наделив их четкими полномочиями и достаточными ресурсами для рассмотрения жалоб потребителей, мониторинга качества обслуживания, анализа данных, правоприменения и урегулирования споров.

2.12 Внедрение этих мер на национальном уровне должно опираться на прозрачные процедуры, соразмерные и эффективные санкции, регулярную отчетность о показателях качества обслуживания потребителей, а также на сотрудничество между ведомствами гражданской авиации, органами по защите прав потребителей и региональными организациями. Региональные механизмы могут способствовать сближению подходов, обмену опытом и взаимной поддержке, позволяя при этом избежать создания соответствующих дублирующих структур.

Уроки пандемии COVID-19

2.13 Пандемия COVID-19 выявила пробелы в традиционных механизмах защиты прав потребителей в условиях системных сбоев в авиасообщении, включая отмену рейсов, застрявших пассажиров, возврат средств, репатриацию и оказание помощи путешественникам, находящимся в уязвимом положении. В связи с этим в национальные и региональные системы обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям следует включить меры по защите прав потребителей, определив обязанности правительств, авиакомпаний и аэропортов, а также процедуры оказания помощи пассажирам, возврата средств или выдачи ваучеров, информирования, репатриации и рассмотрения жалоб в чрезвычайных ситуациях.

3. ВЫВОД

3.1 Либерализация и интеграция африканского воздушного транспорта открывают важные возможности для преобразования системы транспортного сообщения на всем континенте. Впрочем, либерализация должна сопровождаться мерами, которые обеспечат уверенность пассажиров в том, что авиационная система будет защищать их законные интересы.

3.2 Эффективная защита прав потребителей является одновременно инструментом нормативно-правовой защиты и фактором, способствующим укреплению доверия пассажиров, росту спроса и устойчивому развитию авиации.

3.3 Вопросы защиты прав потребителей также должны быть включены в систему обеспечения устойчивости авиации и планирования действий в чрезвычайных ситуациях с четким определением обязанностей по оказанию помощи пассажирам, информированию, возврату средств, репатриации и предоставлению средств правовой защиты.

3.4 Африка может опираться на Ямусукское решение, SAATM, Основные принципы ИКАО, а также на существующие национальные и региональные инициативы для создания более согласованной системы защиты прав пассажиров. Создание гармонизированной системы защиты интересов потребителей открывает практический путь к достижению этой цели за счет сочетания единых минимальных стандартов, их внедрения на национальном уровне, регионального сотрудничества, эффективного правоприменения, использования цифровых инструментов, информирования пассажиров и проведения взаимной экспертной оценки.

3.5 Конечной целью должно стать создание авиационного рынка, в рамках которого либерализация, конкуренция, транспортная доступность и защита прав потребителей взаимно усиливают друг друга. Повышение эффективности системы защиты прав пассажиров обеспечит защиту потребителей, повысит доверие к авиации в Африке, будет способствовать реализации инициативы SAATM и станет вкладом в создание более устойчивой, инклюзивной и экономически стабильной глобальной системы воздушного транспорта.

— КОНЕЦ —