



## РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

### АССАМБЛЕЯ — 42-Я СЕССИЯ

#### ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт № 26 повестки дня. Экономическое развитие воздушного транспорта

#### ОТМЕЧАЯ 10-ЛЕТИЕ УСТАНОВЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ ИКАО В СФЕРЕ ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

(Представлено Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА))

##### КРАТКАЯ СПРАВКА

В 2015 году при поддержке Совета и 38-й Ассамблеи (А38) и в консультации с государствами, Международная организация гражданской авиации (ИКАО) разработала и приняла ряд основных принципов в сфере защиты интересов потребителей. Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА) приветствует ведущую роль ИКАО в осуществлении столь значительных изменений, которые способствуют повышению совместимости и согласованности подходов, применяемых разными государствами, в контексте развития национальных и региональных режимов регулирования в сфере защиты прав потребителей.

За прошедшее десятилетие произошёл дальнейший рост числа нормативных инициатив, что привело к возникновению целого ряда проблем при их реализации. Кроме того, опыт показал, что некоторые важные аспекты не были в полной мере учтены или предусмотрены основными принципами. Таким образом, Ассамблее необходимо вновь подтвердить свою поддержку основных принципов и рассмотреть вопрос о целесообразности разработки дополнительных руководящих указаний для оказания помощи государствам в соблюдении основных принципов и обеспечении их актуальности на следующее десятилетие и в перспективе.

**Действия:** Ассамблее предлагается:

- а) вновь заявить о своей поддержке основных принципов;
- б) призвать государства учитывать основные принципы при разработке новых нормативных положений или внесении поправок в уже существующие;
- с) обратиться к ИКАО с просьбой рассмотреть вопрос о целесообразности разработки руководящих указаний, отражающих изменения, произошедшие с 2015 года.

|                        |                                                                                                                                                                                   |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Стратегические цели    | Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и общественное благополучие для всех" |
| Финансовые последствия | Незначительные, поскольку данная работа может быть выполнена существующими рабочими органами ИКАО.                                                                                |

<sup>1</sup> Версии документа на английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском языках предоставлены ИАТА.

|                            |                                                                                                                                                    |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Справочный материал</i> | <i>Конвенция об унификации некоторых правил международных воздушных перевозок<br/>Основные принципы ИКАО в сфере защиты интересов потребителей</i> |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Международная организация гражданской авиации (ИКАО) была осведомлена о проблеме регулирования в сфере защиты прав потребителей со времени проведения Пятой Всемирной авиатранспортной конференции в 2003 году, на которой был сделан вывод о том, что государствам следует предпринять шаги, чтобы избежать правовой неопределенности, которая может возникнуть в результате экстерриториального применения национальных законов. В 2012 году в соответствии с рекомендациями Группы экспертов по регулированию воздушного транспорта (АТРП) ИКАО провела исследование эффективности нормативных актов по защите прав потребителей. К моменту проведения Шестой Всемирной авиатранспортной конференции в 2013 году ИКАО признала, что все больше и больше государств принимают нормативные акты по защите прав потребителей в сфере воздушного транспорта и что необходим скоординированный подход.

1.2 В 2015 году при одобрении Совета и 38-й Ассамблеи (А38) и в консультации с государствами, ИКАО разработала и приняла ряд основных принципов в сфере защиты интересов потребителей ("Основные принципы") в ответ на растущее в последние годы число национальных и региональных авиационных нормативных актов, касающихся прав пассажиров или защиты прав потребителей.

1.3 Основные принципы не являются частью нормативной базы *Конвенции о международной гражданской авиации* (Чикагской конвенции) и не предназначены для этого. Однако регулирование в сфере защиты прав потребителей не должно мешать Чикагской конвенции или противоречить ей. В частности, национальные нормативные акты должны быть совместимы и согласованы с международными режимами договоров об ответственности авиаперевозчиков, установленными *Конвенцией для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок* (Варшавской конвенцией 1929 года) и *Конвенцией для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок* (Монреальской конвенцией 1999 года). Более того, национальные нормативные акты не должны препятствовать способности других государств делать правомерный политический выбор, включая отказ от регулирования. Регулирование в сфере защиты прав потребителей должно применяться только к событиям, происходящим на территории регулирующего государства или за пределами этой территории, в отношении зарегистрированных им воздушных судов.

1.4 Второй ключевой принцип заключается в том, что регулирование в сфере защиты прав потребителей должно учитывать необходимость обеспечения пропорциональности. В основных принципах признается, что в тех случаях, когда государства вводят регулирование в сфере защиты прав потребителей, желательно обеспечить надлежащий баланс между защитой потребителей и конкурентоспособностью отрасли, принимая во внимание различные социальные, политические и экономические особенности государств и исключая ущерб для безопасности полетов и авиационной безопасности.

1.5 В-третьих, основные принципы гласят, что регулирование в сфере защиты прав потребителей должно учитывать последствия массовых сбоев в работе. Глобальная сеть воздушного транспорта крайне уязвима для таких потрясений, как извержения вулканов, события в области

общественного здравоохранения, такие как COVID-19, или нарушения работы систем, подобные массовой забастовке в 2024 году. Эти инциденты имеют последствия для всей отрасли и затрагивают все стороны, участвующие в оказании услуг воздушного транспорта.

1.6 С учетом динамичного характера авиатранспортного сектора, основные принципы всегда воспринимались как "живой документ", который можно и нужно время от времени уточнять и совершенствовать на основе накопленного опыта и полученной обратной связи. По прошествии 10 лет настало время Ассамблее подтвердить поддержку основных принципов и рассмотреть вопрос о том, могут ли потребоваться руководящие указания в определенных областях для оказания государствам помощи в соблюдении основных принципов.

## 2. ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

2.1 Практический опыт выявил ряд аспектов, требующих внимания для достижения целей, заявленных в основных принципах. Некоторые из них были учтены уже в момент принятия основных принципов, в то время как другие возникли в результате развития авиатранспортного сектора.

2.2 Множество существующих сегодня правовых режимов не являются взаимно признанными или скоординированными. Например, в рамках многих распространенных маршрутов пассажир может иметь ряд прав в соответствии с двумя или даже тремя законами о защите прав потребителей. Хотя некоторые законы признают возможность возникновения одновременных требований, они недостаточно глубоко разработаны для обеспечения того, чтобы не возникало множественных требований. Также крайне важно, чтобы соблюдалась политическая прерогатива отдельных государств определять, вводить или не вводить регулирование в сфере защиты прав потребителей применительно к авиации. Аналогичным образом, принятие одним государством мер по регулированию прав потребителей не должно мешать суверенным решениям, принимаемым третьими государствами в отношении их территории. Руководящие указания по последовательному применению законодательства о защите прав потребителей в разных юрисдикциях помогли бы избежать таких конфликтов и наложения норм или свести их к минимуму.

2.3 Что касается принципа пропорциональности, то на практике многие режимы регулирования в сфере защиты прав потребителей создают значительное финансовое бремя, которое в конечном итоге ложится на плечи пассажиров за счет повышения цен на билеты. Более того, было доказано, что строго регламентированные меры по защите прав потребителей в значительной степени неэффективны для снижения числа таких сбойных ситуаций, как задержки и отмены рейсов, поскольку причины этих сбоев часто не зависят от авиакомпаний.

2.4 Кроме того, опыт, накопленный за последние 10 лет, выявил несколько областей, в которых разработка руководящих указаний могла бы оказаться полезной. В их числе:

- а) Чрезвычайные обстоятельства. Концепция *форс-мажорных* или чрезвычайных обстоятельств была включена во многие режимы регулирования защиты прав потребителей. Однако не существует четкого или согласованного определения чрезвычайных обстоятельств, равно как и согласованного перечня сценариев, которые считаются чрезвычайными обстоятельствами или *форс-мажорными* обстоятельствами непреодолимой силы.

- b) Массовые сбои в работе. Хотя в основных принципах указано, что государства должны учитывать последствия массовых сбоев, на практике не существует последовательного подхода к реагированию на такие сбои. ИКАО следует рассмотреть возможность разработки набора практических принципов или руководящих указаний для реагирования на случаи массовых сбоев в работе, таких как извержение исландского вулкана, пандемия COVID-19 или глобальная забастовка. Такие руководящие указания должны признавать роль всех заинтересованных сторон в реагировании на массовые сбои в работе, в частности участие в планировании на случай непредвиденных обстоятельств.
- c) Совместная ответственность. В основных принципах уже признается, что все заинтересованные стороны должны играть определенную роль в реагировании на масштабные сбои, при этом такой системный подход в равной степени актуален и в условиях нормальной работы. Воздушный транспорт представляет собой сложную систему, где широкий круг участников отвечает за эксплуатационную эффективность и качество обслуживания. Для обеспечения надлежащего стимулирования всех заинтересованных сторон в цепочке создания добавленной стоимости можно рассмотреть вопрос о разработке руководящих указаний в отношении совместной ответственности, которые должным образом отражали бы взаимозависимости, присущие воздушным перевозкам.
- d) Роль посредников. Когда пассажиры приобретают билеты через агента или посредника, эти стороны играют важную роль в обеспечении того, чтобы пассажиры получали соответствующую информацию и помощь в случае сбойных ситуаций. Эта важнейшая функция часто не предусмотрена режимами регулирования в области защиты прав потребителей, и руководящие указания ИКАО были бы полезны для обеспечения последовательного подхода государств.

### 3. **ВЫВОДЫ**

#### 3.1 Ассамблее предлагается:

- i. разработать руководящие указания для устранения риска возникновения юрисдикционных проблем, таких как экстерриториальное применение и дублирование нормативных актов;
- ii. разработать единое определение чрезвычайных обстоятельств (или аналогичных терминов, описывающих данное понятие), а также составить неисчерпывающий перечень сценариев, которые следует рассматривать как чрезвычайные обстоятельства;
- iii. разработать руководящие указания по подготовке к массовым сбойным ситуациям и реагированию на них, включая вопросы планирования на случай непредвиденных обстоятельств;
- iv. разработать руководящие указания, отражающие концепцию совместной ответственности при выполнении полетов в нормальных условиях, а также в случае массовых сбоев, с тем чтобы должным образом отразить взаимозависимости в авиационной системе и обеспечить надлежащую мотивацию всех заинтересованных сторон для минимизации сбоев;
- v. признать роль посредников и рассмотреть возможность разработки руководящих указаний, определяющих обязанности посредников в рамках регулирования в сфере защиты прав потребителей.

3.2 Принятие основных принципов ИКАО в 2015 году стало важным событием в попытке обеспечить согласованность и совместимость нормативных режимов по всему миру. Тем не менее, разрозненность в регулировании в сфере защиты прав потребителей и сегодня продолжает негативно влиять на потребителей, уменьшая доступность перевозок, повышая стоимость и ограничивая выбор. По прошествии 10 лет настало время вновь поддержать основные принципы и разработать дополнительные руководящие указания, чтобы обеспечить их актуальность на следующее десятилетие и последующий период.

— КОНЕЦ —