

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА от 23.01.2019 № 168
ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

23 января 2019 г.

16. О проекте федерального закона № 607994-7 "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления ответственности перевозчика за незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира)" - вносят депутаты Государственной Думы А.Н.Васильев, Н.В.Костенко, О.В.Тимофеева, Н.Р.Будуев, Н.В.Говорин, Д.В.Сазонов, А.Г.Кобилев, К.Г.Слыщенко, А.Л.Ветлужских

Принято решение:

1. Направить указанный проект федерального закона Президенту Российской Федерации, в комитеты, комиссию Государственной Думы, фракции в Государственной Думе, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также на заключение в Правовое управление Аппарата Государственной Думы.

Назначить ответственным в работе над проектом федерального закона Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, соисполнителем – Комитет Государственной Думы по транспорту и строительству.

Архангельское областное
Собрание депутатов
45^т 01 2019 г.
Вх. № 02-03/71

111.

Отзывы, предложения и замечания направить в Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству до 22 февраля 2019 года.

2. Комитету Государственной Думы по государственному строительству и законодательству с учетом поступивших отзывов, предложений и замечаний подготовить указанный проект федерального закона к рассмотрению Государственной Думой.

3. Включить указанный проект федерального закона в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2019 года (март).

Председатель Государственной
Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации



В.В.Володин

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

ДЕПУТАТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

13 12 2018.

№ _____

Председателю
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

В.В. ВОЛОДИНУ

Уважаемый Вячеслав Викторович!

На основании статьи 104 Конституции Российской Федерации вносим на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части установления ответственности перевозчика за незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира).

- Приложения:
1. Текст законопроекта на 2 л. в 1 экз.;
 2. Пояснительная записка на 7 л. в 1 экз.;
 3. Перечень нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению



138197 149207


Государственная Дума ФС РФ
Дата 13.12.2018
№607994-7; 1.1


8/495)692-46-02

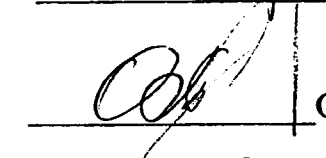
16115
13.12.2018

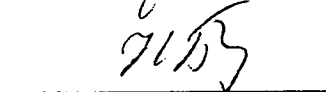
- или принятию в связи с принятием федерального закона
на 1 л. в 1 экз.;
4. Перечень федеральных законов, подлежащих признанию
утратившими силу, приостановлению, изменению или
принятию в связи с принятием федерального закона
на 1 л. в 1 экз.;
5. Финансово-экономическое обоснование на 1 л. в 1 экз.
6. Копия текста проекта федерального закона и материалов к нему
на магнитном носителе (CD-диск) в 1 экз.

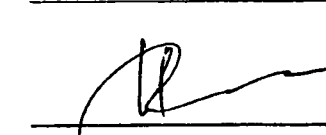
Депутаты Государственной Думы

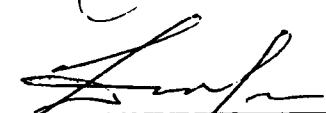

_____ А.Н.Васильев

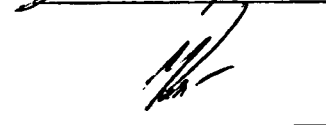

_____ Н.В.Костенко


_____ О.В.Тимофеевой


_____ Н.Р.Будуевым


_____ Н.В.Говориным


_____ Д.В.Сазонов


_____ А.Г.Кобилев



Государственная Дума ФС РФ
Дата 18.12.2018 11:12
№610530-7; 1.1

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

ДЕПУТАТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

15 12 2018г.

№ _____

Председателю
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

В.В. ВОЛОДИНУ

Уважаемый Вячеслав Викторович!

Просим включить нас в состав инициаторов проекта федерального закона № 607994-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления ответственности перевозчика за незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира)».

Согласие авторов имеется.


К.Г. Слыщенко

А.Л. Ветлужских

Согласовано:


А.Н. Васильев


О.В. Тимофеева

Н.В. Говорин


Н.В. Костенко


Н.Р. Будуев


Д.В. Сазонов


А.Г. Кобилев

Вносится депутатами
Государственной Думы
А.Н.Васильевым,
Н.В.Костенко,
О.В.Тимофеевой,
Н.Р.Будуевым,
Н.В.Говориным,
Д.В.Сазоновым,
А.Г.Кобилевым,
К.Г.Слыщенко,
А.Л.Ветлужских

Проект

№ 604994-7

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления ответственности перевозчика за незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира)

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997 г., № 12, ст. 1383; 2005 г., № 13, ст. 1078; 2007 г., № 1, ст. 29; № 50, ст. 6244; 2011 г., № 7, ст. 901; 2012 г., № 25, ст. 3268; 2013 г., № 23, ст. 2882; 2014 г., № 16, ст. 1836; № 30, ст. 4254; 2016 г., № 1, ст. 82; 2016 г., № 27, ст. 4160; № 31, ст. 4777) следующие изменения:

1) в части 1 статьи 14.4 слова «статьей 14.4²» заменить словами «статьями 14.4² и 14.4³»;

2) дополнить статьей 14.4³ в следующей редакции:

«Статья 14.4³. Незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира по инициативе перевозчика

1. Одностороннее расторжение или изменение договора воздушной перевозки пассажира по инициативе перевозчика в случае, если отсутствуют предусмотренные федеральным законом основания для его прекращения или изменения, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

2. Повторное совершение правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.»;

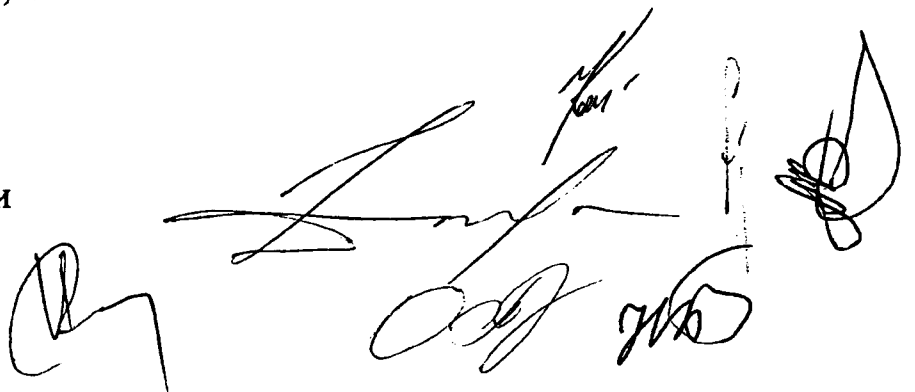
3) в статье 23.42:

а) часть 1 после слов «11.31,» дополнить словами «14.4³,»;

б) пункт 1 части 2 после слов «11.31,» дополнить словами «14.4³,»;

4) часть 1 статьи 23.49 после слов «статьей 14.4,» дополнить словами «статьей 14.4³,».

Президент
Российской Федерации

The image shows several handwritten signatures in black ink. One signature is particularly large and prominent, written in a cursive style. To its right, there are several smaller, more compact signatures. Below the signatures, there are some faint, illegible markings that appear to be stamps or additional handwritten notes.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

**к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»
(в части установления ответственности перевозчика за незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира)**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части установления ответственности перевозчика за незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира, далее – законопроект) направлен на повышение исполнительской дисциплины авиаперевозчиков, которые на практике стали все чаще отказывать в посадке пассажиру на рейс по заключенному договору воздушной перевозки пассажира, прекращая действие заключенного договора воздушной перевозки пассажира в одностороннем порядке.

В силу пункта 1 статьи 103 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ (далее – ВК РФ) по договору воздушной перевозки пассажира на перевозчике, заключившем договор воздушной перевозки с пассажиром, лежит обязанность перевезти такого пассажира воздушного судна в указанный в билете пункт назначения с предоставлением ему места на воздушном судне, совершающем рейс. В то же время, пунктом 1 статьи 107 ВК РФ, а также пунктом 230 Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», утвержденных Приказом Минтранса России от 28.06.2007 г. № 82 (далее – Федеральные авиационные правила), специально предусмотрен исчерпывающий перечень оснований, при наличии которых перевозчик вправе в одностороннем порядке расторгнуть договор воздушной перевозки пассажира, такие как: нарушение пассажиром паспортных, таможенных, санитарных и иных установленных законодательством Российской Федерации требований; отказ пассажира выполнять требования, предъявляемые к нему федеральными авиационными правилами; неподобающее поведение пассажира

на борту воздушного судна, создающее угрозу безопасности полета, либо жизни и здоровью третьих лиц и т.д.

Однако в последнее время все чаще выявляются случаи незаконных отказов пассажирам в посадке на рейс, не обусловленных нормами ВК РФ. Основной причиной растущего числа нарушений авиаперевозчиками прав и законных интересов пассажиров является игнорирование со стороны государственных органов такой серьезной проблемы, как продажа авиаперевозчиками билетов на борт воздушного судна по системе овербукинга, то есть в количестве большем, чем предусмотрено посадочных мест, и, как следствие, отсутствие специальной нормы, предусматривающей ответственность за такого рода нарушения.

Так, по данным транспортной прокуратуры, за последние несколько лет подобные правонарушения были зафиксированы на рейсах таких авиаперевозчиков, как «Победа», «UTair» и «Уральские авиалинии». Также, в январе 2018 года имел место случай отказа в посадке на рейс сообщением «Москва – Пхукет» порядка 10 пассажиров авиаперевозчика «Аэрофлот». Кроме того, 23 мая 2018 года был зафиксирован случай отказа в посадке на рейс троим пассажирам авиаперевозчика «S7» на рейс S7 3337 сообщением «Новосибирск – Санкт-Петербург».

Вышеприведенные случаи правонарушений представляют собой лишь «верхушку айсберга», поскольку львиная доля случаев овербукинга так и остается незафиксированной по причине сложности доказывания факта «перепродажи» билетов. Так, гражданину, получившему отказ (как правило, устный) в посадке на самолет из-за нехватки мест на борту, для предъявления каких-либо претензий и жалоб в контролирующие органы необходимо получить данные о количестве проданных билетов на рейс, чтобы иметь возможность подтвердить факт именно овербукинга (перевозчик в таких случаях обычно ссылается на технический сбой). В свою очередь, данные о количестве проданных билетов содержатся в полетной ведомости, доступ к которой граждане не имеют. Дополнительную сложность представляет и то обстоятельство, что базы данных авиабилетов физически находится зачастую за

пределами нашей страны. В связи с этим, граждане зачастую отказываются от каких-либо разбирательств и улетают следующим рейсом на предложенных перевозчиком условиях.

Тем не менее, в ОБЩЕРОССИЙСКИЙ НАРОДНЫЙ ФРОНТ, а также в Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по транспорту и строительству регулярно поступают обращения граждан, столкнувшихся с проблемой овербукинга. Кроме того, проведенный экспертами ОБЩЕРОССИЙСКОГО НАРОДНОГО ФРОНТА мониторинг открытых источников (соцсети, интернет-форумы и пр.) также подтверждает высокую распространенность как самого овербукинга, так и возникающих вследствие его применения конфликтных ситуаций и нарушений прав пассажиров.

На сегодняшний день, привлечение недобросовестного авиаперевозчика к ответственности возможно лишь путем ссылки на нарушение части 1 статьи 27 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 г. № 2300-1, которая устанавливает обязанность исполнителя осуществить выполнение работы (оказание услуги) в срок, установленный правилами выполнения отдельных видов работ (оказания отдельных видов услуг) или договором о выполнении работ (оказании услуг). В данном случае авиаперевозчика привлекают к ответственности за правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 14.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ): продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований.

Однако, указанная норма статьи 14.4 КоАП РФ распространяется на слишком широкий спектр отношений с потребителями, и не учитывает специфику нарушений, связанных с ненадлежащим исполнением договоров по воздушной перевозке пассажиров.

Вместе с тем, в большинстве случаев отказ в посадке пассажира на рейс сопряжен для него с дополнительными, порой существенными расходами,

превосходящими по размеру стоимость билета по несостоявшемуся договору воздушной перевозки, к примеру таким, как: отмена брони гостиницы в пункте назначения и необходимость экстренного поиска иного места для проживания, пропуск стыковочного рейса другого авиаперевозчика, стоимость которого не будет возмещена пассажиру, опоздание на поезд, деловую встречу и т.п. Кроме того, необходимость экстренно изменять собственные планы зачастую сопровождается серьезными эмоциональными переживаниями пассажира.

Учитывая данные обстоятельства, представляется, что размер санкции, закрепленной в части 1 статьи 14.4 КоАП РФ, максимальное наказание для авиаперевозчиков по которой составляет 30 000 рублей, является необоснованно низким и не соответствует тому размеру издержек и убытков, которые несет гражданин, которому по вине авиакомпании отказали в посадке на рейс. Более того, можно говорить, о том, что авиаперевозчик, допуская продажу билетов на борт воздушного судна сверх имеющегося количества пассажирских мест, заключает с потребителем, без его на то согласия, сделку, основанную на риске. При этом, являясь заведомо более сильной стороной в обязательстве, диктующей условия заключения договора, перевозчик должен нести повышенную ответственность в случае, если он не смог своевременно обеспечить исполнение взятого на себя обязательства по воздушной перевозке пассажира.

Данное утверждение находит свое обоснование в международной практике, к примеру, в соответствии с положениями «Общих правил компенсации и помощи пассажирам в случае отказа в посадке и отмены либо долговременной задержки рейсов», утвержденных Постановлением Европейского парламента и Совета ЕС от 11.02.2004 г. № 261/2004, каждому пассажиру, которому было отказано в посадке на рейс по причине овербукинга, выплачивается денежная компенсация в размере до 650 Евро (более 45 000 рублей по курсу Банка России на текущую дату).

Помимо нарушения прав пассажиров, из-за незаконной продажи дополнительных билетов на рейс создаются условия и для недобросовестной конкуренции, поскольку очевидно, что перевозчик, надлежащим образом

исполняющий собственные обязательства по договору воздушной перевозки, оказывается в неравном положении по сравнению с недобросовестными перевозчиками, реализующими большее количество билетов в расчете на то, что не все пассажиры придут на посадку на рейс.

В целях решения обозначенных задач законопроектом предлагается дополнить КоАП РФ новым составом правонарушения – **незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира по инициативе перевозчика.**

В соответствии с проектируемой нормой, при отсутствии оснований, закрепленных в пункте 1 статьи 107 ВК РФ, а также обстоятельств непреодолимой силы, либо иных обстоятельств, не зависящих от перевозчика, авиаперевозчик, в одностороннем порядке расторгнувший или изменивший договор воздушной перевозки пассажира, будет нести ответственность в виде административного штрафа в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей, а размер административного штрафа для должностного лица такого перевозчика составит от десяти до пятнадцати тысяч рублей. Повторное нарушение прав пассажиров, будет наказываться серьезнее, административный штраф для юридического лица составит от ста тысяч до двухсот тысяч рублей, а для должностных лиц – от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Представляется, что размер ответственности, предложенный законопроектом, является более справедливым в сравнении с действующим, поскольку должным образом учитывает степень общественной опасности действий авиаперевозчика.

Кроме того, принятие законопроекта отвечает международным стандартам защиты прав пассажиров воздушных перевозок, утвержденных как нормами Варшавской конвенции 1929 года («Конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок»), так и решением Европейского Суда Справедливости по объединенным делам С-402/07 и С-432/07 от 19.11.2009 г. Данные акты предписывают государствам обеспечить высокие стандарты защиты в целях укрепления прав пассажиров и

для обеспечения осуществления деятельности авиаперевозчиками в рамках гармонизированных условий на рынке.

Законопроект также создаст дополнительные условия для равной конкуренции, как между внутренними, так и между зарубежными авиаперевозчиками, действующими на российском рынке.

Вместе с тем, следует отметить, что на практике гражданину, которому отказали в посадке на самолет в связи с невозможностью предоставить ему место на рейс и в дату, указанные в билете, предлагается (со стороны перевозчика) изменение условий договора (т.е. вылет другим рейсом), и в случае его согласия это будет означать вынужденное изменение пассажиром условий договора (пункт 47 Федеральных авиационных правил). В случае отказа гражданина идти на компромисс возникшая ситуация, исходя из действующей редакции ВК РФ и Федеральных авиационных правил, квалифицируется как вынужденный отказ гражданина от договора, что влечет за собой возврат ему уплаченных за билет денежных средств (пункт 2 статьи 108 ВК РФ и пункт 227 Федеральных авиационных правил).

Таким образом, данная ситуация не будет признана случаем неправомерного прекращения или изменения договора воздушной перевозки пассажира по инициативе перевозчика, более того, в момент инцидента нельзя достоверно определить причины невозможности предоставить гражданину место на рейс и дату, указанные в билете (намеренные действия авиакомпании, например, овербукинг, или обстоятельства случайного характера, например, техническая необходимость заменить самолет). Буквальное толкование пункта 2 статьи 108 ВК РФ и пункта 227 Федеральных авиационных правил в действующей редакции также позволяет сделать вывод о том, что причины такой невозможности регулятор (государство) не разграничивает, т.е. они в настоящее время не имеют правового значения.

Кроме того, ни ВК РФ, ни Федеральные авиационные правила фактически не предусматривают случаев, когда было бы возможно изменить договор воздушной перевозки пассажира по инициативе перевозчика, т.е. во

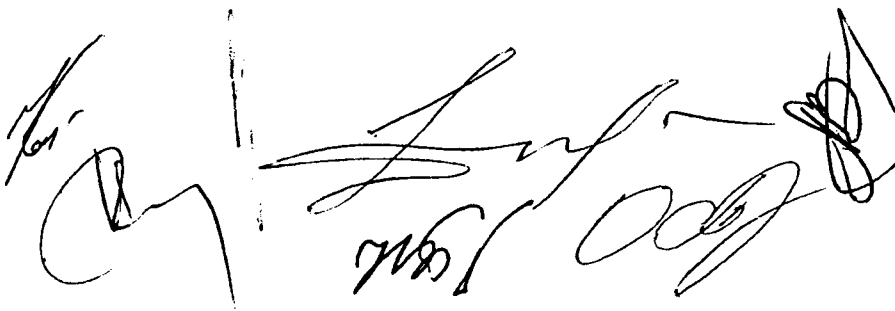
всех случаях изменение такого договора происходит по инициативе пассажира (добровольно или вынужденно).

Исходя из этого, для обеспечения эффективного применения законопроекта, необходимо внести изменения в ВК РФ, направленные, с одной стороны, на закрепление положения о неправомерности расторжения договора воздушной перевозки пассажира по инициативе перевозчика в связи с продажей авиабилетов на данный рейс и в данную дату в большем количестве, чем предусмотрено мест на самолете, а равно неправомерности изменения такого договора по инициативе перевозчика, а с другой стороны, на закрепление права пассажира, вынужденного изменить условия договора воздушной перевозки или вовсе отказаться от него (договора) по причине невозможности посадить его в самолет, на оперативное выявление компетентными органами государственного контроля (надзора) причин возникновения такой невозможности.

Внесение вышеуказанных изменений предусмотрено проектом федерального закона «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации», который также внесен авторами на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Реализация положений данных взаимосвязанных законопроектов позволит обеспечить привлечение перевозчика к ответственности лишь при подтверждении факта его виновных действий (в том числе овербукинга), установленного по результатам проверки, проведенной по заявлению гражданина.

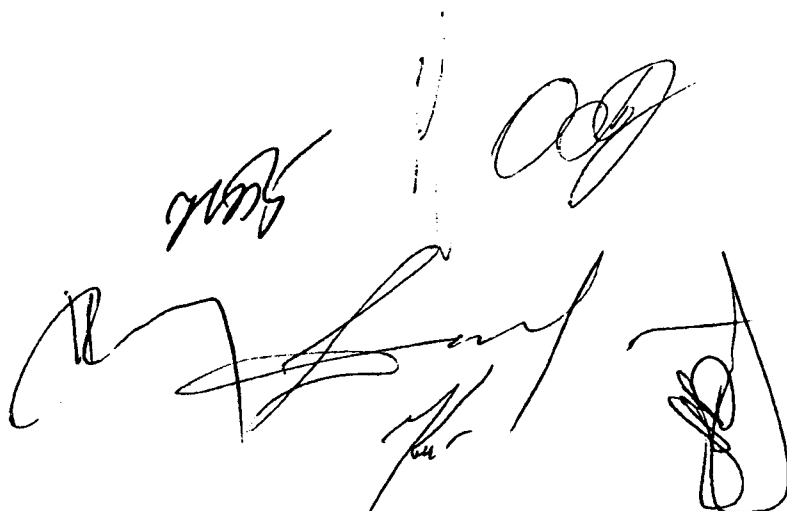
Учитывая изложенное, можно утверждать, что принятие законопроекта будет способствовать формированию ответственного поведения авиаперевозчиков в отношениях с пассажирами, позволит минимизировать случаи нарушения прав и законных интересов граждан Российской Федерации в сфере авиаперевозок.



ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

**к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»
(в части установления ответственности перевозчика за незаконное прекращение договора воздушной перевозки пассажира)**

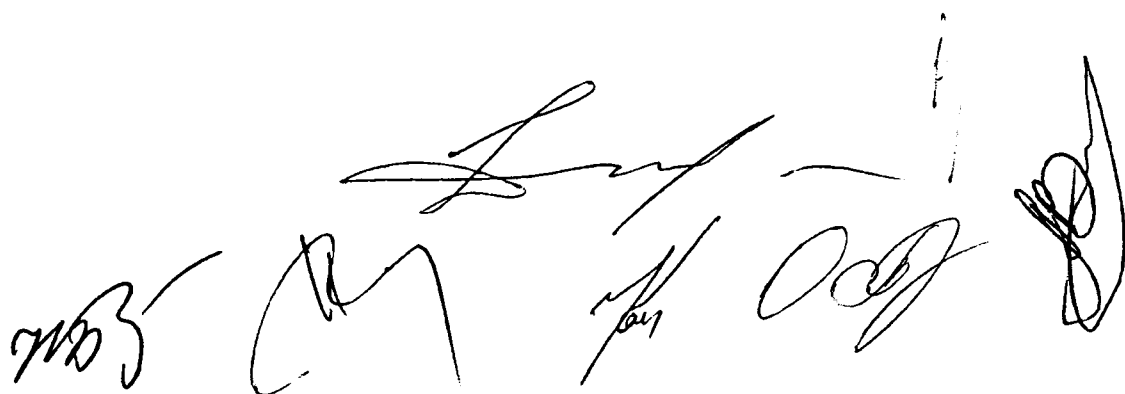
Реализация Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части установления ответственности перевозчика за незаконное прекращение договора воздушной перевозки пассажира) не потребует дополнительных расходов федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

The bottom of the page contains several handwritten signatures and initials in black ink. There are approximately five distinct marks, including a large signature on the left, a smaller one in the center, and several initials on the right side.

ПЕРЕЧЕНЬ

нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части установления ответственности перевозчика за незаконное прекращение договора воздушной перевозки пассажира)

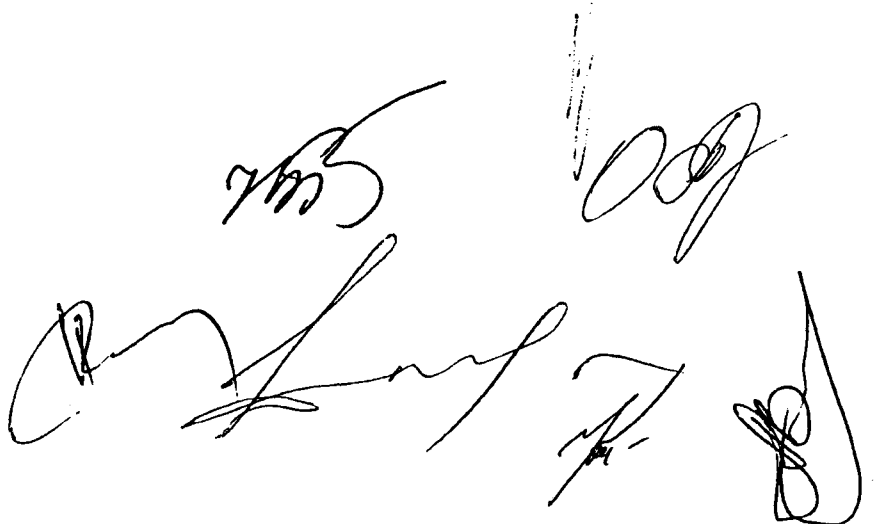
Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части установления ответственности перевозчика за незаконное прекращение договора воздушной перевозки пассажира) не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

The bottom of the page contains several handwritten signatures and initials in black ink. From left to right, there are approximately six distinct marks, including what appears to be the letters 'MB' and various stylized cursive signatures.

ПЕРЕЧЕНЬ

**федеральных законов, подлежащих признанию
утратившими силу, приостановлению, изменению
или принятию в связи с принятием федерального закона
«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об
административных правонарушениях»
(в части установления ответственности перевозчика за незаконное
прекращение договора воздушной перевозки пассажира)**

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части установления ответственности перевозчика за незаконное прекращение договора воздушной перевозки пассажира) не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия иных федеральных законов.

The bottom of the page contains several handwritten signatures and initials in black ink. There are approximately five distinct marks, including a large signature on the left, a smaller one in the center, and several initials or smaller signatures on the right side.