

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОУКОСТЕРОВ: ВЫЗОВЫ И ПРОБЛЕМЫ

Соловьев Артем Владимирович

Аспирант, Московский финансово-промышленный
университет «Синергия»
artem.solovyev53@gmail.com

LEGAL REGULATION OF LOW-COST CARRIERS: CHALLENGES AND PROBLEMS

A. Solovev

Summary. The article discusses the peculiarities of legal regulation of low-cost carriers in Russia, including the analysis of economic and legal barriers to their development. Special attention is paid to the legislative changes of 2014–2017, which allowed the launch and scaling of low-cost air carriers such as Pobeda. The issues of tariff policy, regulation of baggage and hand luggage, airport charges, as well as the complexities of access to international routes are analyzed. A comparative legal review of regulation in the EU countries where the low-cost model is widespread is conducted. Key challenges and directions for further improvement of regulation in Russian conditions are identified.

Keywords: low-cost airlines, budget airlines, air transportation, air law, tariff policy, airport charges, legal regulation.

Аннотация. В статье рассматриваются особенности правового регулирования лоукостеров в России, включая анализ экономических и юридических барьеров их развития. Особое внимание уделено законодательным изменениям 2014–2017 гг., позволившим запуск и масштабирование бюджетных авиаперевозчиков, таких как «Победа». Анализируются вопросы тарифной политики, регулирования багажа и ручной клади, аэропортовых сборов, а также сложности доступа к международным маршрутам. Проведен сравнительно-правовой обзор регулирования в странах ЕС, где лоукост-модель получила широкое распространение. Выявлены ключевые вызовы и направления дальнейшего совершенствования регулирования в российских условиях.

Ключевые слова: лоукостеры, бюджетные авиакомпании, авиаперевозки, воздушное право, тарифная политика, аэропортовые сборы, правовое регулирование.

Введение

Бюджетные авиаперевозки (лоукост-модель) — это специальная бизнес-модель авиакомпаний, ориентированных на радикальное снижение издержек и минимизацию тарифной политики. Такие перевозчики предлагают пассажирам базовый перелет без дополнительных услуг (питание, багаж и т.д.), за которые взимается отдельная плата. Мировые лоукост-авиакомпании (EasyJet, Ryanair, AirAsia и др.) коренным образом изменили структуру рынка пассажирских авиаперевозок: по состоянию на конец 2010-х годов доля низкобюджетных перевозок в Европе достигала 45–50 % (и продолжает расти) [10; 11]. В России и странах СНГ развитие бюджетного сегмента шло более медленно: на долю лоукостеров к 2019 г. приходилось не более 10–15 % пассажиропотока [6]. Тем не менее в последние годы их роль заметно возросла.

Данная статья посвящена правовому регулированию деятельности бюджетных авиакомпаний в России, а также сопутствующим экономическим вызовам. Рассматриваются текущие законодательные и подзаконные нормы, регулирующие авиаперевозки, особенности правоприменительной практики, а также проблемы развития лоукост-модели на российском рынке. Рассмотрено соотношение интересов перевозчиков, властей и пассажиров: отмечается, что либерализация авиасообщения

и «открытый небо» способствуют росту лоукостеров [2], но несут и новые правовые риски для потребителей и конкуренции [12]. В работе проводится сравнительно-правовой анализ российского подхода с практикой Евросоюза и других стран, выявляются препятствия для низкобюджетных перевозчиков, намечаются направления совершенствования отраслевого регулирования.

История и экономический контекст развития лоукостеров в России

В мире низкобюджетные авиаперевозки получили мощный импульс при либерализации авиасообщения. Постепенная либерализация позволила бюджетным авиакомпаниям занять прочные позиции в Европе и Юго-Восточной Азии, вытесняя традиционных перевозчиков с ближних и среднемагистральных маршрутов [2]. Аналогичная тенденция формировалась и в России: после волны советских ограничений и резкой либерализации 1990-х гг. к началу 2010-х гг. в отрасли сложилось жёсткое доминирование «Аэрофлота» и ряда старейших игроков, а попытки создать отечественные лоукост-авиакомпании (например, Sky Express, Avianova) заканчивались банкротством (2009–2011). Причины провалов были связаны не только с бизнес-моделью, но и с ограничениями законодательства (неспособность продавать невозвратные билеты, обязательное питание, бесплатный провоз багажа и др.).

Ситуация изменилась в 2014–2017 гг. В апреле 2014 г. были приняты поправки к Воздушному кодексу РФ (Федеральный закон от 30.04.2014 N 121-ФЗ), которые впервые разрешили авиакомпаниям официально продавать невозвратные билеты (ст. 108 ВК РФ) и отменили обязанность перевозчиков включать в стоимость билета горячее питание. Эти изменения поддержали запуск лоукост-авиакомпаний «Победа» («Аэрофлот»), первый полет которой состоялся в декабре 2014 г. Уже к концу года «Победа» перевезла десятки тысяч пассажиров, а через несколько лет — уже миллионы [3]. Далее в 2017 г. были приняты новые поправки, разрешившие авиакомпаниям устанавливать более строгие нормы бесплатного провоза ручной клади и вводить плату за багаж при покупке невозвратного билета. По данным отраслевых экспертов, эти реформы позволили бюджетному перевозчику «Победа» снизить цены на билеты примерно на 30–50 % [4]. Благодаря этим мерам и глобальному тренду в России к 2019 г. доля лоукостеров стала заметной (по некоторым оценкам, один лоукост «Победа» вывезла порядка 10 млн пассажиров), а зарубежные компании выразили интерес к российскому рынку (например, в регионах СНГ работают «FlyArystan», Buda Airways). Как отмечает В. Рублев, рост интереса зарубежных лоукостеров к рынку России и СНГ свидетельствует о перспективности бюджетного сегмента [6].

Тем не менее на отечественном рынке остаются экономические ограничения. Условия работы российской авиакомпании-бюджетника традиционно хуже европейских: выше аэропортовые сборы, нет дешёвых региональных хабов, действуют барьеры выхода на международные маршруты. В частности, государственные требования к новым перевозчикам («контрактовать 8 самолётов, иметь не менее трёх собственных» и т.д.) остаются высоким порогом входа на рынок. К тому же международный рынок, где маржа традиционно выше, открывается для новой российской компании лишь через два года после начала работы. Всё это замедляет распространение лоукост-модели на российском пространстве. Сформировавшаяся система субсидирования авиаперевозок (компенсация за «социально значимые» маршруты) рассчитана прежде всего на традиционную схему и редко учитывает особенности низкобюджетного формата.

Правовое регулирование лоукост-модели в России

Общие правовые основы авиаперевозок в РФ

Деятельность всех гражданских авиаперевозчиков в России регулируется Воздушным кодексом РФ и сопутствующими федеральными авиационными правилами (ФАП-82). Законодательство традиционно не даёт отдельного правового статуса «лоукостера» — все авиакомпании, будь то full-service или budget, подчиняются одинаковым нормам ВК РФ (глава IX) и ФАП. В частно-

сти, ВК РФ (ст. 106–108) устанавливает базовые права пассажиров: перевозчик обязан обеспечить бесплатный провоз ручной клади и багажа в рамках принятых норм, бесплатную регистрацию, а в случае задержки или отмены рейса — компенсации или альтернативный перевоз. До 2019 г. ВК РФ гарантировал пассажиру право провозить минимум 10 кг ручной клади и багажа, если иное не урегулировано правилами перевозчика (ст. 106). С принятием поправок 2017 г. обязательство авиакомпании бесплатно провозить 10 кг было снято при покупке невозвратного билета.

Федеральные авиационные правила (ФАП-82) детализируют технические требования и нормы обслуживания. Так, правилами устанавливаются размеры и вес ручной клади, перечень разрешённых к бесплатному провозу предметов (сумки, портфель, костюм в портпледе и др.). Все эти нормы формально применимы ко всем перевозчикам, однако тонкости их исполнения и толкования стали предметом судебных споров в лоукост-контексте. Например, оспаривались введённые «Победой» жёсткие габариты ручной клади: перевозчик указывал, что технически в салон самолёта помещается лишь ограниченное число громоздких сумок, и пытался обязать пассажиров сдавать габаритные предметы в багаж за плату. В одном из таких споров авиакомпания «Победа» требовала признать незаконным пункт ФАП, обязывающий её принимать на борт мелкие сумки и портфели сверх 5 кг без взвешивания, как это было установлено изменениями 2017 г. [1]. Перевозчик утверждал, что Минтранс превысил полномочия, вмешавшись в саму сферу регулирования багажных норм в рамках Воздушного кодекса, поскольку федеральным законом подобной обязанности не предусмотрено. Несмотря на дискуссии, Верховный суд отложил рассмотрение спора из-за параллельно вносимых изменений в правила, а к осени 2019 г. указанные поправки уже были утверждены законом (вступили в силу с сентября 2019). Новая норма («закона о невозвратных билетах») фактически разрешила перевозчикам не включать провоз багажа в тариф базового билета, устанавливая лишь обязательный минимум бесплатной ручной клади. С введением калибраторов для проверки габаритов ручной клади новые правила помогли «Победе» снижать тарифы — отмечалось, что благодаря реформам цена большинства билетов стала на 30–50% ниже предыдущего уровня [4].

Административно-правовые барьеры и меры поддержки

Правовое регулирование рынка авиаперевозок в России традиционно тесно связано с государственным стимулированием региональных маршрутов и субсидированием. В текущей «Транспортной стратегии РФ до 2030 г. (с прогнозом до 2035 г.)» указано, что одним из приоритетов является «обеспечение условий для соз-

дания и работы низкобюджетных перевозчиков (лоукостеров), ориентированных на развитие сети региональных воздушных перевозок» [5]. Официальная политика признаёт лоукост-модель как инструмент повышения доступности авиасообщения, особенно в отдалённых регионах. При этом формы господдержки бюджетников пока не выделены отдельно — они могут участвовать в тех же программах субсидирования «социально значимых» маршрутов, что и другие компании.

Законодательство в целом допускает свободную ценовую политику на внутренних маршрутах (контроль тарифов упразднён), но для лоукостеров сохраняются общие барьеры входа на рынок. Так, в целях обеспечения безопасности лицензии на международные перевозки выдаются только российским владельцам воздушных судов, а к новым авиакомпаниям предъявляются строгие экономические требования (законтрактовать определённое число ВС, иметь авиационный капитал и т.д.). Затянувшиеся процедуры получения разрешений и высокие требования увеличивают издержки создания бюджетной авиакомпании. Особую проблему представляют и аэропортовые сборы: исследователи отмечают, что высокие тарифы аэропортов (переходящие к вопросу инфраструктуры) часто связаны с избыточными административными регламентами. Понижение этих сборов при льготах для региональных или бюджетных перевозчиков рассматривается как ключевой фактор развития лоукост-модели (аналогично практике ряда стран, где государство или аэропорты устанавливают сниженные таксы для новых маршрутов).

Нельзя не отметить и сравнительно-правовой аспект: в Евросоюзе распространена практика «открытого неба» и либерализованных двусторонних соглашений, что создало благоприятные условия для низкобюджетного сегмента [2; 8]. В Евросоюзе регулирующие органы борются с злоупотреблениями лоукостеров в части багажных сборов: так, европейские потребительские организации уже в 2025 г. потребовали расследовать практики Ryanair, EasyJet и других за взимание платы за ручную кладь, ссылаясь на решение Суда ЕС (2014) о запрещении таких платежей при соблюдении «разумных параметров» сумок. В Испании в ответ на подобные жалобы крупные бюджетные авиакомпании были оштрафованы почти на 180 млн евро за платежи, введённые вопреки правилам [9]. Подобных жестких ограничений в российском законодательстве нет, что позволяет отечественным лоукостерам применять более свободный подход к платным опциям (за багаж, выбор места и пр.), но ставит пассажиров перед необходимостью тщательного изучения тарифов и правил.

Антимонопольный аспект и конкуренция

Повышение конкуренции на рынке авиаперевозок — одна из целей развития бюджетных авиакомпаний.

Исследователи отмечают, что появление недорогих перевозчиков заставляет традиционные авиакомпании снижать тарифы и предлагать более дешёвые альтернативы. С другой стороны, быстрый рост числа игроков требует обновления антимонопольного и отраслевого регулирования. Как показывают аналитики, авиаперевозки чувствительны к «схлопыванию» конкуренции: при малом числе перевозчиков возможны картельные сговоры или неэффективные альянсы [12]. С. Мелешкина и О. Маркова (2020) выдвигают тезис, что усиление конкуренции может потребовать от властей пересмотра подходов к отраслевой политике: выбор стоит между дальнейшей дерегуляцией (снятием барьеров выхода на рынок) и формами государственной поддержки (гарантии минимумов загрузки, льготы аэропортов и пр.).

В российской практике вопрос сбалансированности интересов различных участников остаётся актуальным. С одной стороны, государство заинтересовано в развитии доступной авиации и региональной связанности (включая лоукостеров), с другой же — в бесперебойной работе существующей инфраструктуры и обеспечении безопасности. Об этом свидетельствует и судебная практика: авиакомпания «Победа» требовала признать незаконным требование ФАП-82 бесплатно перевозить дополнительные виды багажа сверх нормы, но суды сочли, что установленные нормы были приняты во исполнение действующего законодательства и не превышают полномочий регулятора [1]. В то же время лоукостеры активно лоббируют дальнейшую либерализацию: уже выдвигались инициативы внести в правила специальное понятие «лоу-кост» и чётко прописать отдельное регулирование для этого сегмента [7]. Практика показывает, что при текущем регулировании любые дифференцированные льготы применимы лишь косвенно: гибкость тарифов и опций стала единственным принципиально новым инструментом, появившимся после изменений 2014–2017 гг.

Заключение

Развитие бюджетных авиакомпаний в России является явлением, включающим экономический, инфраструктурный и правовой аспекты. С одной стороны, низкие тарифы лоукостеров способствовали существенному росту пассажиропотока и конкуренции на рынке (как показала практика «Победы» и некоторых зарубежных игроков). С другой стороны, для функционирования бюджетной модели требуются особые условия: адекватная аэропортовая политика, адаптированное регулирование технических норм и защиты прав пассажиров. В России к концу 2020-х гг. проделаны важные реформы — отменены обязательные услуги (питание, багаж) для «дешёвых» тарифов, введены новые нормы провоза ручной клади и введён семейный трансфер. Однако остаются нерешённые задачи: создание лёгких условий входа на рынок для новых перевозчиков, баланс инте-

ресов при оплате дополнительных услуг, формирование правовой базы, учитывающей специфику бюджетной модели (например, повышение прозрачности сборов).

Эксперты сходятся во мнении, что дальнейшее развитие лоукостеров в России зависит от дополнительно субсидирования региональных маршрутов, снижения администрирования (включая оптимизацию аэропортовых сборов) и укрепления конкуренции. Развитие режима «открытого неба» внутри ЕАЭС и лояльного режима лицензирования (сокращение сроков ожидания между-

народных операций) могло бы ускорить этот процесс. При всём этом приоритетом должно оставаться соблюдение баланса интересов всех сторон: государство, перевозчики и потребители. Пассажиры низкобюджетных авиарейсов получили возможность доступного перелёта, но в ответ требуют понятных и справедливых правил перевозки. Профессиональное развитие отрасли потребует как дальнейшего совершенствования законодательства (исходя из лучших международных практик), так и гибкого подхода регулятора к появляющимся моделям бизнеса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кондратьева И. «Победа» проиграла: суд не позволил перевозчику сократить бесплатную ручную кладь / Информационный портал PRAVO.RU. — 2018. [Электронный ресурс]. — URL: <https://pravo.ru/news/204445/>
2. Кульков В.В. Либерализация авиасообщения в Европе и Юго-Восточной Азии, и ее влияние на развитие бюджетных авиакомпаний // Экономика и предпринимательство. — 2015. — №. 9-2. — С. 193–199.
3. Лунегов Д.А. Анализ влияния пандемии на сферу авиационных перевозок в Российской Федерации // Студент года 2020. — 2020. — С. 58–64.
4. Паньков В., Боруздина Л. Закон для экономии / РБК. — 2019. [Электронный ресурс]. — URL: <https://plus.rbc.ru/news/5dff200b7a8aa9069fc22f34>
5. Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2021 N 3363-р (ред. от 06.11.2024) «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года».
6. Рублев В.В. Бюджетные авиакомпании стран СНГ: перспективы развития в условиях макроэкономической нестабильности // Региональные проблемы преобразования экономики. — 2021. — №. 4 (126). — С. 56–64.
7. Федеральная инициатива № 34Ф50384. Внести формулировку «лоу кост» в Федеральные авиационные правила, а также прописать поправки, позволяющие контролировать деятельность лоу-кост авиакомпаний [Электронный ресурс]. URL: <https://www.roi.ru/50384/>
8. Burghouwt G., de Wit J.G. In the wake of liberalisation: long-term developments in the EU air transport market // Transport Policy. — 2015. — Т. 43. — С. 104–113.
9. European budget airlines' hand luggage fees violate EU laws, say consumer organisations / Euronews, 2025. [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.euronews.com/travel/2025/05/22/european-budget-airlines-hand-luggage-fees-violate-eu-laws-say-consumer-organisations>
10. Gualini A., Martini G., Porta F. Are low cost carriers airfares still lower? A comparison with full service carriers in Europe // Journal of the Air Transport Research Society. — 2024. — Т. 2. — С. 100012.
11. ICAO / Economic Development of Air Transport / Low Cost Carriers (LCCs) [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.icao.int/sustainability/pages/low-cost-carriers.aspx>
12. Meleshkina A., Markova O. Систематизация антимонопольных рисков на рынках пассажирских авиаперевозок с учетом особенностей бизнес-стратегий авиакомпаний (Systematization of Antitrust Risks in the Passenger Air Transportation Markets Taking Into Account the Peculiarities of Airline Business Strategies) // Available at SSRN 3596014. — 2020.

© Соловьев Артем Владимирович (artem.solovyev53@gmail.com)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»