

**ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
"ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ"**

Монреаль, 24–29 марта 2003 года

Пункт 2 повестки дня. Изучение ключевых проблем регулирования при либерализации
Пункт 2.2 повестки дня. Доступ к рынку

**СОБЫТИЯ В СФЕРЕ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ,
СВЯЗАННЫЕ С ДОСТУПОМ К РЫНКУ**

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе представлена информация о событиях в области регулирования и в отрасли в целом, имевших место за последнее десятилетие и касающихся в основном доступа к рынку; в нем также обращается внимание на некоторые вопросы регулирования, вызванные этими событиями.

Действия Конференции изложены в п. 5.1.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

Дос 9587, *Политика и инструктивный материал в области регулирования международного воздушного транспорта*

Циркуляр 269, *Последствия совместного использования кодов авиакомпаниями*

Циркуляр 291, *Мир гражданской авиации (2001–2004 гг.)*

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Со времени проведения последней Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/4), состоявшейся в 1994 году, имели место значительные события в области регулирования воздушного транспорта, а также в отрасли авиаперевозок в целом. Достигнуты большие успехи в сфере либерализации регулирования международного транспорта, выражающиеся в увеличении числа государств, участвующих в деятельности каких-либо механизмов, обеспечивающих полный доступ к рынку. В то же время в отрасли авиаперевозок происходят крупные структурные преобразования в результате, в частности, создания альянсов, слияния и приобретения авиакомпаний с целью выживания в условиях дальнейшего ужесточения конкуренции. В настоящем документе представлен краткий обзор событий и

тенденций в области регулирования и в отрасли в целом (за исключением аспектов коммерциализации, которые рассматриваются в документе WP/20), имевших место с 1994 года, главным образом в контексте вопросов доступа к рынку, а также уточняется некоторая информация, содержащаяся в документе WP/8. В нем также обращается внимание на некоторые вопросы регулирования, вызванные этими событиями. Более подробная информация, охватывающая события 2001 года, содержится в главе 2 циркуляра *"Мир гражданской авиации"* (циркуляр 291).

2. СОБЫТИЯ В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ

2.1 **Соглашение о транзите при международных воздушных сообщениях.** Хотя большая часть международных воздушных сообщений осуществляется в рамках двусторонних или региональных договоренностей, Соглашение о транзите при международных воздушных сообщениях (СТМВС), предусматривающее многосторонний обмен правами на пролет и остановку с некоммерческими целями для регулярных полетов, выполняемых между Договаривающимися государствами, вносит большой вклад в развитие международного воздушного транспорта. Это соглашение является краеугольным камнем многостороннего подхода к использованию воздушного транспорта. Число Договаривающихся государств, являющихся участниками СТМВС, возросло с 99 в 1994 году до 119 по состоянию на февраль 2003 года, однако более одной трети Договаривающихся государств ИКАО, включая некоторые государства с огромными континентальными массивами, остаются вне рамок этого соглашения. В добавлении А к своей резолюции А33-19 Ассамблея "настоятельно рекомендует Договаривающимся государствам, которые еще не стали участниками Соглашения о транзите при международных воздушных сообщениях (СТМВС), в срочном порядке рассмотреть вопрос о присоединении к нему". В этой связи Конференции предлагается вновь подтвердить, что СТМВС имеет важное значение для либерализации и многостороннего использования системы воздушного транспорта и что для государств важно прилагать усилия для выполнения данной резолюции Ассамблеи.

2.2 **Двусторонняя либерализация.** Двусторонние соглашения о воздушном сообщении остаются основным подходом государств к расширению международных авиатранспортных услуг. Согласно имеющимся данным, в период 1995–2002 гг. были заключены более 650 двусторонних соглашений о воздушном сообщении (включая поправки или меморандумы о взаимопонимании). Более 70% этих соглашений или поправок к ним содержали в той или иной форме договоренности о либерализации, такие, как неограниченные коммерческие права (включая права по третьей, четвертой и, в некоторых случаях, пятой "свободам воздуха"), практика назначения нескольких перевозчиков с ограничениями по маршрутам или без таковых, свободное определение провозной емкости, двойное отклонение или тарифный режим страны начала перевозки и расширенные критерии владения авиакомпаниями и контроля за их деятельностью. По мере развития бизнеса авиаперевозок некоторые из последних двусторонних соглашений о воздушном сообщении включали положения, предусматривающие новые виды коммерческой деятельности, в том числе такие виды, влияющие на доступ к рынку, как автоматизированные системы бронирования (АСБ), совместное использование кодов авиакомпаниями, лизинг воздушных судов и смешанные перевозки.

2.3 Заметным событием является значительное увеличение количества соглашений об "открытом небе", предусматривающих полный доступ к рынку без ограничений в отношении назначений, прав на маршруты, провозной емкости, частоты, совместного использования кодов и тарифов. Первое такое соглашение было заключено в 1992 году между Нидерландами и Соединенными Штатами Америки. С тех пор было заключено примерно 87 двусторонних соглашений об "открытом небе", в которых задействованы приблизительно 70 государств; при этом в 59 случаях одним из партнеров являются Соединенные Штаты Америки. Участниками этих соглашений являются не только развитые страны, но и все большее число развивающихся стран (около 60% соглашений). Помимо основных элементов, касающихся доступа к рынку, приблизительно 50 соглашений также предоставляют права по седьмой

"свободе воздуха" в отношении только грузовых перевозок (в четырех соглашениях также предусматривается предоставление этого права в отношении пассажирских перевозок). В 21 двустороннем соглашении об "открытом небе", заключенном Соединенными Штатами Америки, содержится приложение о переходном периоде, которое вводит ограничения или предусматривает поэтапное введение, например, частот, прав "пятой свободы", прав "седьмой свободы" в отношении чистогрузовых перевозок, совместного использования кодов с третьими странами, чартерных рейсов и наземного обслуживания, некоторые из которых применяются только к перевозчикам Соединенных Штатов Америки.

2.4 **Региональная и плюрилатеральная либерализация.** Цель некоторых соглашений, которые были предметом переговоров в последние годы, заключалась в том, чтобы добиться либерализации воздушных перевозок на региональной/субрегиональной основе или внутри группы единомыслящих государств. Основная цель региональных и/или плюрилатеральных договоренностей о либерализации заключается в расширении доступа к рынкам и повышении качества услуг соответствующих государств-членов. Небольшим группам стран, сопоставимым по размерам и уровню развития, проще договориться о доступе к рынку, чем более крупным группам отличающихся друг от друга государств. Кроме того, в рамках небольших групп создаются более благоприятные с точки зрения управления условия для проверки политики либерализации воздушного транспорта.

2.5 До ATConf/4 существовало всего два таких региональных механизма, а именно: Европейский союз (ЕС), представляющий собой общий рынок, сформированный к 1997 году из 15 государств-членов и 3 государств Европейской экономической зоны (ЕЭЗ), к которому в 2002 году присоединилась Швейцария и который в 2004 году будет еще расширен за счет включения 10 дополнительных государств Центральной и Восточной Европы, и Андский пакт, заключенный 5 государствами Южной Америки. После 1995 года в различных районах мира появилось еще 8 таких механизмов. К ним относятся:

- a) Соглашение о воздушном сообщении Карибского сообщества (CARICOM), заключенное 14 государствами бассейна Карибского моря (1996);
- b) Форталезское соглашение между 6 государствами Южной Америки (1997);
- c) Соглашение КЛМВ, заключенное Камбоджей, Лаосской Народно-Демократической Республикой, Мьянмой и Вьетнамом (1998);
- d) Соглашение, заключенное 16 государствами Ближнего Востока и Северной Африки, являющимися членами Арабской комиссии гражданской авиации (АРКГА) (1998);
- e) Банджулский договор, заключенный 6 государствами Западной Африки (1997);
- f) Соглашение, заключенное 6 государствами Центральноафриканского экономического и валютного сообщества (ЦАЭВС) (1999);
- g) Соглашение, заключенное 20 государствами Общего рынка для востока и юга Африки (КОМЕСА) (1999); и
- h) решение Ямусукро II, принятое 52 африканскими государствами на уровне министров (1999).

В семи из десяти вышеуказанных соглашений предусматривается немедленная или поэтапная либерализация, ведущая к полному доступу к рынку. Кроме того, существуют два зональных

соглашения, одно из которых заключено Индонезией, Малайзией и Таиландом (1999) и распространяется на зону развития этих трех стран (ИМТ), а другое заключено Брунеем, Индонезией, Малайзией и Филиппинами (1999) и распространяется на зону развития этих стран (БИМФ – восточная часть АСЕАН). Кроме того, в 2001 году пять членом-единомышленников Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) (а именно: Бруней, Новая Зеландия, Сингапур, Соединенные Штаты Америки и Чили) подписали многостороннее соглашение о либерализации международных воздушных перевозок, известное как соглашение "Кона" об "открытом небе". К этому соглашению могут присоединяться другие члены АТЭС, а также государства, не входящие в ее состав. В 2002 году к этому соглашению присоединились Перу и Самоа и, судя по сообщениям, интерес к нему проявляют некоторые другие государства.

2.6 В стадии разработки находятся еще несколько соглашений, например проект соглашения между ЕС и 13 государствами Центральной и Восточной Европы о создании единого европейского авиационного района (ЕСАА); поддерживаемое Европейской комиссией¹ предложение Ассоциации европейских авиакомпаний (АЕА) о создании единого трансатлантического авиационного района (ТСАА) с целью либерализации перевозок между ЕЭЗ и Соединенными Штатами Америки; соглашение о воздушном сообщении островных государств Тихого океана (PIASA) между 14 государствами Форума тихоокеанских островов; и единая политика в области региональных коммерческих авиаперевозок Ассоциации карибских государств (АКГ).

3. СОБЫТИЯ В ОТРАСЛИ

3.1 **Альянсы авиакомпаний и совместное использование кодов.** Относительно недавним и быстроразвивающимся глобальным явлением представляется создание альянсов авиакомпаний, т. е. добровольных союзов авиакомпаний, связанных различными коммерческими договоренностями о сотрудничестве. В настоящее время в мире существует более 600 таких соглашений об альянсах, которые включают различные элементы сотрудничества, такие, к примеру, как совместное использование кодов; блокирование мест; сотрудничество в области маркетинга, ценообразования, инвентаризации и осуществления программ для часто летающих пассажиров; координация действий при составлении расписаний; совместное использование служебных помещений и аэропортовых средств; совместные предприятия и франшизинг. В Европе и Северной Америке также растет число альянсов с железнодорожными предприятиями для осуществления смешанных перевозок. Устойчивый рост количества транснациональных альянсов, создаваемых в стратегических целях для достижения доступа к рынку, и объединение их усилий являются следствием реакции авиаперевозчиков, в частности, на ощущаемые ими ограничения, вводимые в результате регулирования (например, двусторонние ограничения, касающиеся доступа к рынку, владения и контроля), необходимость сокращения затрат путем экономии, обусловленной ростом масштабов производства, и дальнейший процесс глобализации и ужесточение конкуренции.

¹ В ЕС имело место событие, повлиявшее на общую политику ЕС в отношении третьих стран. В ноябре 2002 года Европейский суд принял постановление по делу, представленному в 1998 году Европейской комиссией против восьми государств-членов, которые заключили или изменили двусторонние соглашения с Соединенными Штатами Америки о воздушном сообщении (семь из них являются соглашениями об "открытом небе"). В судебном решении подтверждалась правоспособность государств-членов заключать двусторонние соглашения с третьими странами в той мере, в какой они не наносят ущерба правилам Сообщества в области воздушного транспорта, однако было признано, что некоторые положения этих двусторонних соглашений нарушают исключительную внешнюю компетенцию Сообщества в отношении авиатарифов и АСБ. Суд также признал, что положения, касающиеся владения авиакомпаниями и контроля за их деятельностью, нарушают закон Сообщества о свободе создания предприятия. В свете постановления суда Комиссия обратилась с просьбой к Совету срочно выдать ей мандат для проведения переговоров по соглашению о воздушном сообщении между Сообществом в целом и Соединенными Штатами Америки, а также по аналогичным соглашениям с Японией и Российской Федерацией.

3.2 Хотя многие соглашения касаются ограниченного сотрудничества (например, взаимное использование кодов на некоторых маршрутах), увеличивается количество разнообразных стратегических альянсов. Самым примечательным стало появление нескольких конкурирующих между собой групп "глобальных альянсов". Каждая группа состоит из нескольких крупных авиакомпаний, действующих в разных географических регионах и обладающих довольно развитой сетью маршрутов. В рамках альянсов эти перевозчики объединили сети своих маршрутов, которые охватывают практически все части мира, и в совокупности осуществляют более 50% мировых регулярных пассажирских перевозок. Существуют четыре группы глобальных альянсов:

- a) "Стар эллайнс", основанный в 1997 году авиакомпаниями "Эр Канада", "Люфтханза", "САС", "Тай эруэйз интернэшнл" и "Юнайтед эрлайнз" (в настоящее время насчитывает 15 членов, к которым вскоре должны присоединиться еще два перевозчика);
- b) "Уануорлд", основанный в 1998 году авиакомпаниями "Американ эрлайнз", "Бритиш эруэйз", "Канэдиан эрлайнз", "Катей пасифик" и "Квантас" (в настоящее время насчитывает 8 членов);
- c) "Скайтим", основанный в 2000 году авиакомпаниями "АэроМехико", "Эр Франс", "Дельта эрлайнз" и "Коризн эр" (в настоящее время насчитывает 6 членов); и
- d) альянс, известный под названием "Уингз", возглавляемый авиакомпаниями "КЛМ" и "Нортуэст эрлайнз" (имеет сильные связи с авиакомпанией "Континентал эрлайнз").

Однако участие партнеров в каждой группе глобальных альянсов остается нестабильным. Например, неспособность авиакомпаний "Бритиш эруэйз" и "Американ эрлайнз" получить разрешение от соответствующих регламентирующих органов не позволила им создать трансатлантический союз двух основных членов альянса "Уануорлд". Ожидается, что предлагаемое соглашение о совместном использовании кодов между авиакомпаниями "Континентал эрлайнз", "Дельта эрлайнз" и "Нортуэст эрлайнз" приведет, в конечном счете, к сближению групп "Скайтим" и "Уингз". Создание трансатлантического альянса предполагает покупку авиакомпанией "Квантас" (член "Уануорлд") акции компании "Эр Нью Зиланд" ("Стар эллайнс"). Возглавляемая авиакомпанией "Свиссэр" европейская группа альянса "Кволифайер" была распущена в 2001 году после прекращения деятельности авиакомпаний "Свиссэр" и "Сабена".

3.3 Динамичное развитие и маркетинговая мощь глобальных альянсов наряду с вытекающими из этого последствиями для конкуренции, включая их преобладание в некоторых узловых аэропортах, вызывают обеспокоенность малых и средних авиакомпаний перспективами своего выживания и подталкивают эти авиакомпании либо к освоению особого сегмента рынка, либо к участию в конкуренции в качестве авиакомпаний, осуществляющих низкокзатратные перевозки между конкретными пунктами. Некоторые малые авиакомпании также вынуждены создавать региональные альянсы с соседними авиаперевозчиками (например, "Кариб скай эллайнс" и "Чайна скай эвиэйшен энтерпрайзис") и заключать договоры франшизы с крупными авиакомпаниями (например, "Бритиш эруэйз" имеет договоры франшизы с тремя африканскими авиаперевозчиками, а именно: "Комэр оф Саут Африка", "Риджинел эр оф Кения" и "Замбиен эр сервисиз"). В целом альянсы авиакомпаний уже получили широкое распространение и продолжают развиваться, при этом отношения между партнерами все сильнее переплетаются и становятся более сложными.

3.4 Альянсы авиакомпаний и совместное использование кодов имеют последствия для регулирования в силу потенциального влияния на конкуренцию, доступ к рынку и интересы

потребителей. В 1977 году ИКАО опубликовала крупные исследования о *Последствиях совместного использования кодов авиакомпаниями* (циркуляр 269) и после этого подготовила рекомендации по некоторым аспектам защиты потребителей в случае совместного использования кодов (см. Doc 9587). На практике в отношении таких договоренностей применялись не систематические, а специальные меры регулирования, зачастую диктуемые общими соображениями заинтересованных государств в области авиационной политики. Однако теперь общей практикой предусматривается, что вопросы совместного использования кодов на международном уровне регулируются в контексте двусторонних соглашений о воздушном сообщении, в которых оговариваются коммерческие права, необходимые для предоставления услуг на основе совместного использования кодов. Некоторые крупные альянсы также являются предметом пристального внимания со стороны соответствующих национальных и региональных регламентирующих органов (например, министерства транспорта Соединенных Штатов Америки, Европейской комиссии и Австралийской комиссии по вопросам конкуренции и потребителей); и в некоторых случаях вводились определенные меры регулирования для ослабления антиконкурентной направленности этих договоренностей.

3.5 **Слияния и приобретения.** Авиакомпании во многих частях мира продолжали стремиться к получению ощутимых преимуществ от укрепления их положения на рынке путем слияний, приобретений и эксплуатационной интеграции в рамках единой холдинговой компании. Общая суть данной тенденции выражается в дальнейшем развитии стратегии роста, направленной на сохранение и расширение рынков, получение доступа к новым рынкам, снижение издержек производства, защиту от жесткой конкуренции и расширение масштабов производственной деятельности с целью достижения критической рыночной массы. Большая часть слияний или приобретений осуществлялась в пределах одной и той же страны, как это было с приобретением авиакомпанией "Эр Кэнада" авиакомпании "Канэдиан эрлайнз" в 2000 году; с приобретением авиакомпанией "Американ эрлайнз" авиакомпании "Транс уорлд эрлайнз" в результате банкротства последней в 2001 году; с созданием альянса "Сумма", учрежденного авиакомпаниями "Авианка" "Эйсез" и "SAM Колумбия" в 2002 году; с созданием объединения "Джапэн эрлайнз систем", совместно учрежденного авиакомпаниями "Джапэн эрлайнз" и "Джапэн эр систем" в 2002 году, и как это делается в настоящее время в рамках консолидации отрасли воздушных перевозок Китая под эгидой правительства. Однако в отношении консолидации отрасли многие государства высказывают обеспокоенность и с большим вниманием следят за случаями предлагаемого слияния. Например, слияние авиакомпании "Юнайтед эрлайнз" и "Ю Эс эруэйз" было запрещено министерством юстиции Соединенных Штатов Америки в 2001 году.

3.6 Появилось больше возможностей для заключения сделок по слиянию с иностранными авиакомпаниями и их приобретению, поскольку многие государства приняли новую политику или изменили действующие правила в отношении иностранных инвестиций или контроля национальных перевозчиков (например, Австралия, Бразилия, Индия, Китай и Малайзия) и смягчили положения в отношении владения воздушными перевозчиками и контроля за их деятельностью в соглашениях о воздушном сообщении. Тем не менее многие попытки заключить сделки по слиянию с иностранными авиакомпаниями или их приобретению были неудачными по причине сложности политических, экономических и регламентационных аспектов авиационной деятельности (например, планы по слиянию "Алиталыя" и "КЛМ", а также "Бритиш эруэйз" и "КЛМ" в 2000 году). Даже в успешных случаях контроль и управление деятельностью иностранных перевозчиков сопровождалось финансовым риском (например, в течение 2001 года неудачей закончились сделки по покупке авиакомпанией "Иберия" и ее головной компанией "SEPI" контрольного пакета акций авиакомпании "Аэролиниас аргентинас" и приобретению авиакомпанией "Эр Нью Зиланд" авиакомпании "Ансет"). В связи с трудностями, встречающимися на пути осуществления сделок по слиянию с иностранными авиакомпаниями или их приобретению, большая часть иностранных инвестиций шла на покупку ограниченного объема акций, а не на выкуп контрольного пакета акций с целью полномасштабного слияния, и зачастую это делалось в рамках стратегии по созданию или укреплению альянсов и расширению доступа к рынкам. Тем не менее иногда иностранные инвестиции были краткосрочными (например, владение авиакомпанией "Свиссэр" меньшим пакетом

акций в компаниях "АОМ-эр либерте", "ЛТУ", "Сабена" и "Саут африкан эруэйз"). По состоянию на декабрь 2002 года около 60 перевозчиков располагали акциями иностранных авиакомпаний, а акционерный капитал более 200 авиакомпаний принадлежал, в разной степени, иностранным инвесторам.

4. **ВЫВОДЫ**

4.1 Из вышесказанного можно сделать следующие выводы:

- a) Соглашение о транзите при международных воздушных сообщениях (СТМВС) имеет важное значение для либерализации и осуществления международных воздушных перевозок. В этой связи государствам следует прилагать усилия, направленные на обеспечение универсального присоединения и выполнение СТМВС, а ИКАО должна продолжать способствовать этому;
- b) ИКАО следует продолжать внимательно следить за развитием событий в области регулирования и в отрасли в целом с целью представления государствам самой последней информации по потенциальным будущим вопросам авиации.

5. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

5.1 Конференции предлагается:

- a) принять к сведению события в области регулирования и в отрасли в целом, изложенные в пп. 2 и 3;
- b) рассмотреть и принять выводы, содержащиеся в п. 4.1.