



ATRP/10

Международная организация гражданской авиации

ГРУППА ЭКСПЕРТОВ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

ДЕСЯТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 13–17 мая 2002 года

ДОКЛАД

**ДОКЛАД ДЕСЯТОГО СОВЕЩАНИЯ
ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ
ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА**

ПРЕПРОВОДИТЕЛЬНОЕ ПИСЬМО

Кому: председателю Авиатранспортного комитета
От: председателя Группы экспертов по
регулированию воздушного транспорта

Настоящим имею честь представить доклад десятого совещания Группы экспертов по регулированию воздушного транспорта, проходившего в Штаб-квартире ИКАО в Монреале с 13 по 17 мая 2002 года.

Х.П.Т. де Йонг
Председатель

Монреаль, 17 мая 2002 года

СОДЕРЖАНИЕ

Препроводительное письмо.....	(i)
Содержание.....	(ii)
Введение.....	1
Общие положения	1
Круг полномочий	1
Повестка дня	2
Состав участников.....	2
Должностные лица и Секретариат	2
Языки и документация	2
Пункт 1 повестки дня. Рассмотрение задач и программы работы Группы экспертов.....	2
Пункт 2 повестки дня. Изучение возможных подходов к либерализации регулирования в следующих вопросах:	
a) владение авиаперевозчиками и контроль за их деятельностью.....	3
b) доступ к рынку.....	9
c) добросовестная конкуренция и гарантии.....	19
d) законы/политика в области конкуренции	19
e) интересы потребителей (например, кодекс поведения)	24
f) распределение продукции (включая АСБ).....	25
g) разрешение споров	26
h) прозрачность	29
Пункт 3 повестки дня. Рассмотрение структуры и потенциальных элементов типового соглашения о воздушном сообщении	31
Добавление 1 Список участников	34
Добавление 2 Перечень рабочих документов.....	37

ВВЕДЕНИЕ

Общие положения

1. Десятое совещание Группы экспертов ИКАО по регулированию воздушного транспорта было проведено в Штаб-квартире Организации в Монреале с 13 по 17 мая 2002 года.
2. Заместитель председателя Авиатранспортного комитета г-жа Анне Макгинли открыла совещание, выступив с приветственной речью. Директор Авиатранспортного управления г-н М. Эламири представил сотрудников Секретариата. Президент Совета д-р Ассад Котайт присутствовал на заключительном заседании и выступил с краткой речью.

Круг полномочий

3. В соответствии с кругом полномочий, пересмотренным Авиатранспортным комитетом 22 ноября 2001 года Группа экспертов берет на себя следующие задачи для оказания помощи в подготовке к конференции под названием "Всемирная авиатранспортная конференция: проблемы и возможности либерализации" (AT Conf/5), которая состоится с 24 по 29 марта 2003 года:

- a) изучение различных ключевых вопросов, таких, как владение авиаперевозчиками и контроль за их деятельностью, доступ к рынку, регулирование тарифов, законы о конкуренции, меры по предоставлению гарантий, условия перевозки и защита потребителей (кодекс поведения), разрешение споров и транспарентность;
 - b) разработка проекта типового соглашения о воздушном сообщении (ТСВС); и
 - c) подготовка проекта текста декларации глобальных принципов международного воздушного транспорта.
4. Группа постоянно учитывает интересы всех заинтересованных сторон и важность эффективного участия государств в деятельности международного воздушного транспорта.

Повестка дня

5. Повестка дня совещания была определена Авиатранспортным комитетом и включала следующие вопросы (WP/1):

- 1) Рассмотрение задач и программы работы Группы экспертов.
- 2) Изучение возможных подходов к либерализации регулирования в следующих вопросах:
 - a) владение авиаперевозчиками и контроль за их деятельностью;
 - b) доступ к рынку;
 - c) добросовестная конкуренция и гарантии;
 - d) законы/политика в области конкуренции;
 - e) интересы потребителей (например, кодекс поведения);
 - f) распределение продукции (включая АСБ);
 - g) разрешение споров; и
 - h) транспарентность.

- 3) Рассмотрение структуры и потенциальных элементов типового соглашения о воздушном сообщении.

Состав участников

6. В работе совещания приняли участие 17 членов Группы экспертов, их заместители и временно замещающие их лица, которых в некоторых случаях сопровождали советники, а также наблюдатели от 8 Договаривающихся государств и 3 международных организаций. Полный состав участников приводится в добавлении 1.

Должностные лица и Секретариат

7. Председателем совещания был избран г-н Х.П.Т. де Йонг, член Группы экспертов от Нидерландов.

8. Секретарем совещания был г-н Виджей С. Мадан, начальник Секции экономической политики. Заместитель директора Авиатранспортного управления г-н Крис Лайл, а также г-н Джон Гантер, г-н Юань-Чжэн Ван, г-жа Магда Булос, г-н Чарльз Дадли, г-н Луис Фонсека и г-н Т. Хасевага оказывали необходимую поддержку и помощь и давали рекомендации.

Языки и документация

9. Устные и письменные переводы на английский, арабский, испанский, русский и французский языки обеспечивались Отделом переводов и публикаций под руководством г-на Ю.Н. Беляева. Список подготовленных или представленных на совещание документов приводится в добавлении 2.

ПУНКТ 1 ПОВЕСТКИ ДНЯ. РАССМОТРЕНИЕ ЗАДАЧ И ПРОГРАММЫ РАБОТЫ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ

10. Группа экспертов рассмотрела повестку дня, методы работы совещания, свои задачи и программу работы на основе четырех рабочих документов (WP/1, 2, 3 и 4). Группа экспертов отметила, что с учетом целей Пятой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/5) и ее относительно небольшой продолжительности успех Конференции будет во многом зависеть от качества и основательности подготовительной работы. Она будет проводиться Секретариатом при содействии Группы экспертов с целью завершить всю основную работу к третьему кварталу 2002 года, чтобы у государств было достаточно времени для рассмотрения материалов до начала Конференции. Учитывая эти сроки, Группа экспертов отметила, что остальную работу, проводимую по переписке, необходимо будет завершить не позднее августа 2002 года, чтобы предоставить Секретариату необходимое время для окончательной подготовки документации.

ПУНКТ 2 ПОВЕСТКИ ДНЯ. ИЗУЧЕНИЕ ВОЗМОЖНЫХ ПОДХОДОВ К ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Пункт 2 а) повестки дня. Владение авиаперевозчиками и контроль за их деятельностью

Введение

11. Группа экспертов рассмотрела данный вопрос на основе документа WP/5. В этом документе Секретариат представил исходную информацию по данному вопросу, в том числе основные доводы в пользу применения традиционных критериев владения и контроля, а также осветил события, имевшие место на национальном, двустороннем, региональном и многостороннем уровнях. На основе проведенной оценки положения Секретариат предложил сосредоточить усилия на изменении соответствующих положений двусторонних соглашений и в этой связи предложил альтернативный механизм регулирования назначения авиапредприятий и предоставления им разрешений. Предлагаемый механизм, разработанный на основе рекомендации ATRP/9-4, требует, чтобы стороны в двустороннем соглашении давали согласие на назначение авиапредприятия, если это авиапредприятие имеет "основное место деятельности" на территории назначающей стороны и назначающая сторона осуществляет "фактический нормативный контроль" за его деятельностью. Данный механизм сопровождается конкретными критериями в отношении этих двух концепций. Ниже приводится текст предлагаемой статьи:

"Статья X. Назначение и разрешение

1. *Каждая Сторона имеет право назначить в письменной форме другой Стороне [авиапредприятие][одно авиапредприятие или более] для эксплуатации договорных линий [в соответствии с настоящим Соглашением], а также аннулировать или изменить такое назначение.*
2. *По получении уведомления о таком назначении и обращения назначенного авиапредприятия [сделанного в форме и способом, установленными для получения эксплуатационного разрешения [и технического разрешения] каждая Сторона с минимальной процедурной задержкой дает соответствующее эксплуатационное разрешение при условии, что:*
 - a) *назначенное авиапредприятие имеет основное место деятельности* [и постоянное местонахождение] на территории назначающей Стороны;*
 - b) *Сторона, назначающая авиапредприятие, осуществляет и поддерживает фактический нормативный контроль** за деятельностью авиапредприятия;*
 - c) *назначенное авиапредприятие отвечает условиям, установленным законами и правилами, обычно применяемыми к эксплуатации международных воздушных сообщений Стороной, получающей уведомление о назначении; и*
 - d) *Сторона, назначающая авиапредприятие, соблюдает положения, содержащиеся в статье X (Безопасность полетов) и статье Y (Авиационная безопасность).*
3. *По получении эксплуатационного разрешения, упомянутого в п. 2, назначенное авиапредприятие может в любое время начать эксплуатацию договорных линий, для которой оно таким образом назначено, при условии соблюдения данным авиапредприятием применимых положений настоящего Соглашения.*

Примечания:

**подтверждение наличия основного места деятельности: авиапредприятие учреждено и зарегистрировано в качестве юридического лица на территории назначающей Стороны в соответствии с применимыми национальными законами и правилами, имеет значительный объем перевозок и осуществляет значительные капитальные вложения в физические средства на территории назначающей Стороны, платит подоходный налог и регистрирует там свои воздушные суда и нанимает значительное количество граждан этой Стороны в качестве управленческого, технического и эксплуатационного персонала.*

***подтверждение осуществления фактического нормативного контроля: авиапредприятие имеет действительную эксплуатационную лицензию или разрешение, выданные лицензирующим органом, например сертификат эксплуатанта (АОС), отвечает критериям назначения, установленным назначающей Стороной, таким, например, как доказательство финансового благополучия, способность удовлетворять требованию о защите общественных интересов, принятие обязательств по гарантии обслуживания и т. д.; назначающая Сторона имеет и поддерживает программу контроля в области безопасности полетов и авиационной безопасности в соответствии со стандартами ИКАО. (Вышеуказанные примечания должны быть составной частью настоящей статьи)".*

12. Группа экспертов также рассмотрела в качестве справочного материала документ АТ-WP/1933, в котором были представлены основные результаты недавно проведенного Секретариатом обзора политики и практики государств в области владения авиаперевозчиками и контроля над ними.

Дискуссия

13. Группа экспертов отметила, что многие правительства и отрасль рассматривают данный вопрос как наиболее важный вопрос происходящей либерализации международного воздушного транспорта, определяющий многие другие аспекты регулирования воздушного транспорта, такие, как доступ к рынку, безопасность полетов и авиационная безопасность. Традиционные критерии, используемые в большинстве существующих двусторонних соглашений, считаются основным препятствием на пути к дальнейшей либерализации, а также фактором, ограничивающим доступ к международному финансированию. Необходимо предпринять соответствующие нормативные действия, с тем чтобы позволить авиакомпаниям адаптироваться к быстро меняющейся обстановке. Ключом к ускорению либерализации является разработка механизмов регулирования, учитывающих потребности и проблемы государств.

14. Наблюдатель от Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА) считал, что в условиях растущей глобализации вопрос владения авиакомпаниями должен рассматриваться так же, как и вопрос владения другими коммерческими предприятиями. Было обращено внимание на документ, касающийся новой политики, в котором ИАТА выступила за применение более радикального подхода, чем поэтапный подход к либерализации владения и контроля, и предложила общий вариант, снимающий все ограничения на владение и делающий нормативный контроль со стороны назначающего государства единственным критерием предоставления эксплуатационного разрешения.

15. В отношении предложения Секретариата было отмечено, что хотя данная концепция не является новой, она впервые однозначно требует, чтобы назначающее государство осуществляло "фактический нормативный контроль" за назначаемым авиапредприятием (авиапредприятиями) в качестве условия выдачи эксплуатационного разрешения государством, получающим уведомление о

назначении. Данный вариант был предложен в качестве одного из ряда вариантов либерализации владения и контроля.

16. Некоторые участники совещания считали, что использование фразы "одно из основных мест деятельности" вместо фразы "основное место деятельности" будет учитывать случаи, когда назначенное авиапредприятие имеет несколько основных мест деятельности (например, "узловых пунктов" в различных странах). Другие считали, что назначенное авиапредприятие независимо от его принадлежности должно базироваться на территории назначающей стороны в качестве условия назначения. Было указано, что вопрос владения и контроля следует рассматривать не изолированно, а в широком контексте либерализации. При использовании предлагаемого механизма следует учитывать принцип взаимности. Кроме того, в целях безопасности необходимо предоставлять текущую информацию о владении назначенным авиапредприятием.

17. Некоторые члены Группы полагали, что несмотря на имевшиеся в прошлом трудности в достижении всеобщего консенсуса относительно возможных механизмов, касающихся иностранных инвестиций и права учреждения, ИКАО все-таки следует рассмотреть возможность разработки соответствующего инструктивного материала в общем контексте либерализации.

18. Важное значение имеет вопрос, много ли партнеров по двусторонним соглашениям примут или согласятся обсуждать изменение критериев владения и контроля для предоставления разрешения использовать, например, "основное место деятельности". С ним связан вопрос о том, сколько государств примут этот новый критерий в качестве национального критерия для своих авиапредприятий; чем больше государств сделают это, тем больше возможностей появится для принятия его в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении.

19. Поскольку большинство государств использовали и продолжают использовать в своих двусторонних соглашениях традиционные критерии и с учетом большой продолжительности процесса изменения тысяч двусторонних соглашений для использования нового механизма, некоторые члены Группы считали целесообразным изучить возможность выработки более эффективного и практичного решения в пределах существующих рамок. В нынешней ситуации необходимо найти способ, позволяющий государствам подходить к требованию о владении и контроле гибко без изменения существующего режима, но в то же время вселяющий в авиакомпании уверенность, необходимую для принятия стратегически важных решений. Один из возможных подходов состоит в том, чтобы рекомендовать государствам, придерживающимся одинаковых убеждений, добровольно и, возможно, каким-либо согласованным способом, "обязаться" расширительно толковать требование о владении в рамках своих двусторонних соглашений. Если достаточное количество государств согласится на такой шаг, это может создать необходимую "критическую массу" для осуществления более фундаментальных изменений.

20. Наконец, Группа экспертов рассмотрела предложенную Секретариатом статью двустороннего соглашения, касающуюся назначения авиапредприятий и предоставления им разрешений, и согласилась со следующим измененным текстом:

"Статья X. Назначение и разрешение

1. *Каждая Сторона имеет право назначить в письменной форме другой Стороне [авиапредприятие][столько авиапредприятий, сколько она желает] для эксплуатации договорных линий [в соответствии с настоящим Соглашением], а также аннулировать или изменить такое назначение.*

2. По получении уведомления о таком назначении и обращения назначенного авиапредприятия [сделанного в форме и способом, установленными для получения эксплуатационного разрешения [и технического разрешения] каждая Сторона с минимальной процедурной задержкой дает соответствующее эксплуатационное разрешение при условии, что:
- a) назначенное авиапредприятие имеет основное место деятельности* [и постоянное местонахождение] на территории назначающей Стороны;
 - b) Сторона, назначающая авиапредприятие, осуществляет и поддерживает фактический нормативный контроль** за деятельностью авиапредприятия;
 - c) Сторона, назначающая авиапредприятие, соблюдает положения, содержащиеся в статье X (Безопасность полетов) и статье Y (Авиационная безопасность);
 - d) назначенное авиапредприятие отвечает другим условиям, установленным законами и правилами, обычно применяемыми к эксплуатации международных воздушных сообщений Стороной, получающей уведомление о назначении.
3. По получении эксплуатационного разрешения, упомянутого в п. 2, назначенное авиапредприятие может в любое время начать эксплуатацию договорных линий, для которой оно таким образом назначено, при условии соблюдения данным авиапредприятием применимых положений настоящего Соглашения.

Примечания:

*подтверждение наличия основного места деятельности включает следующие факторы: авиапредприятие учреждено и зарегистрировано в качестве юридического лица на территории назначающей Стороны в соответствии с применимыми национальными законами и правилами, имеет значительный объем перевозок и осуществляет значительные капитальные вложения в физические средства на территории назначающей Стороны, платит подоходный налог, регистрирует и базируется там свои воздушные суда и нанимает значительное количество граждан этой Стороны в качестве управленческого, технического и эксплуатационного персонала.

**подтверждение осуществления фактического нормативного контроля включает следующее, но не ограничивается этим: авиапредприятие имеет действительную эксплуатационную лицензию или разрешение, выданные лицензирующим органом, например сертификат эксплуатанта (АОС), отвечает критериям, установленным назначающей Стороной в отношении эксплуатации международных воздушных сообщений, таким, например, как доказательство финансового благополучия, способность удовлетворять требованию о защите общественных интересов, принятие обязательств по гарантии обслуживания и т. д.; назначающая Сторона имеет и поддерживает программу контроля в области безопасности полетов и авиационной безопасности в соответствии со стандартами ИКАО."

21. Группа экспертов также согласилась, что в том случае, когда государства требуют определения дополнительного условия (условий) для разрешения конкретной проблемы или ситуации, такое условие (условия) может быть включено путем проведения двусторонних переговоров или консультаций, в зависимости от обстоятельств. Условия, оговоренные в п. 2 предложенной статьи, следует использовать также в статье об отмене разрешения.

Выводы

22. На основе данных документов и проведенного обсуждения Группа экспертов сделала следующие выводы:

- a) предлагаемый механизм, изложенный в п. 20, следует включить в типовое соглашение о воздушном сообщении (ТСВС) ИКАО в качестве одного из вариантов для государств, желающих осуществить либерализацию назначения авиапредприятий и предоставления им разрешений в рамках своих соглашений о воздушном сообщении. Однако до включения в ТСВС текст данной статьи, возможно, потребуется доработать в контексте рассмотрения других вопросов регулирования;
- b) механизм позволит государствам решать такие потенциальные проблемы, как безопасность полетов и авиационная безопасность, в том числе в связи с появлением "удобных флагов", поскольку расширенные критерии будут использоваться одновременно с усилением нормативного контроля, который может включать как экономические, так и эксплуатационные элементы. Хотя применение механизма, несомненно, будет способствовать расширению либерализации в таких областях, как доступ к рынку, он не приведет к "попустительству" благодаря сохранению всех инструментов регулирования, и именно каждое государство будет определять, как и в какой степени ему следует осуществлять либерализации;
- c) согласно вышеуказанной статье государство, являющееся назначающей стороной, не применяет критерии национального владения и контроля при выдаче эксплуатационного назначения иностранному назначенному авиапредприятию. Тем самым признается законное право инвесторов осуществлять контроль над предприятием пропорционально размеру вложенных ими средств. Он способствует созданию более благоприятной эксплуатационной среды, в которой авиапредприятия могут осуществлять свою деятельность в соответствии с условиями рынка и своими коммерческими потребностями. В то же время он предусматривает нормативный контроль государств, осуществляемый главным образом посредством лицензирования, который может включать как экономические, так и эксплуатационные элементы;
- d) предлагаемый механизм не заставит государства, являющиеся назначающей стороной, изменять свои законы и правила, касающиеся существующих требований о национальном владении и контроле применительно к своему национальному авиаперевозчику (авиаперевозчикам). Однако он обеспечит гибкость на случай, если государства пожелают скорректировать свою политику;
- e) отступая от критериев национального владения и контроля, предлагаемый механизм усиливает право каждого государства на назначение авиаперевозчика (авиаперевозчиков) по своему усмотрению для использования полученных им прав доступа к рынку. Данный механизм принесет пользу всем государствам, чьи авиаперевозчики нуждаются в доступе к международному капиталу, в частности перевозчикам из развивающихся стран, и тем самым расширит возможности их участия в авиатранспортной системе;
- f) новый механизм упростит приватизацию государственных авиапредприятий, добывающихся иностранных инвестиций;

- g) механизм не приведет к серьезным изменениям существующей двусторонней структуры, так как он может быть введен через обычный процесс двусторонних переговоров и консультаций с учетом принципа взаимности. Дополнив другие расширенные критерии, разработанные ИКАО, он будет способствовать достижению государствами общей цели постепенной либерализации регулирования;
- h) предлагаемый механизм обеспечивает продвижение в направлении создания более либеральной глобальной среды. Однако, чтобы быть ускорителем дальнейшей либерализации, он должен применяться без промедления и как можно шире.

23. Группа экспертов также согласилась с тем, что для содействия более широкому и незамедлительному применению этого и других вариантов в рамках общего процесса постепенной либерализации регулирования дальнейшая работа по данному пункту повестки дня будет осуществляться Рабочей группой по согласованию действий государств с целью либерализации владения международными авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью в следующем составе и со следующим кругом полномочий:

Состав:

г-н М. Стамфорд, член Группы экспертов от Австралии (докладчик),

член Группы экспертов от Германии,

член Группы экспертов от Индии,

член Группы экспертов от Нидерландов,

член Группы экспертов от Саудовской Аравии,

член Группы экспертов от Сенегала,

член Группы экспертов от Соединенных Штатов Америки,

член Группы экспертов от Чили,

член Группы экспертов от Японии,

наблюдатель от ИАТА,

наблюдатель от Европейской комиссии.

Круг полномочий

На основе всех соответствующих материалов, включая действующий инструктивный материал ИКАО, рабочие документы и результаты дискуссий 10-го совещания Группы экспертов, а также последующие предложения членов Группы экспертов и наблюдателей, Рабочая группа:

- a) определит причины, по которым государства могут пожелать рассмотреть вопрос предпринятия согласованных действий по либерализации владения международными авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью;
- b) сформулирует варианты для государств, желающих предпринять согласованные действия по либерализации международного владения и контроля, включая варианты согласованного применения государствами вышеуказанной предложенной статьи; и
- c) представит доклад Группе экспертов ко времени окончательной подготовки документации ATConf/5.

Пункт 2 b) повестки дня. Доступ к рынку

24. Данный пункт был разбит на четыре части: а) либерализация доступа к рынку; b) распределение "окон" в аэропортах с ограниченной пропускной способностью; c) аренда воздушных судов при осуществлении международных воздушных перевозок; и d) либерализация грузовых воздушных перевозок.

Часть А. Либерализация доступа к рынку

Введение

25. Группа экспертов рассмотрела данный вопрос на основе документа WP/6, представленного Секретариатом, в котором говорилось о событиях в области обмена основными правами доступа к рынку и рассматривались возможные направления деятельности ИКАО. Группа экспертов также рассмотрела документ IP/4, в котором содержались тексты типового двустороннего соглашения Соединенных Штатов Америки об "открытом небе" и многостороннего соглашения о либерализации международных воздушных перевозок между пятью членами Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АПЕС).

26. В документе WP/6 отмечалось, что несмотря на значительный прогресс в области либерализации воздушного транспорта, достигнутый в течение последнего десятилетия, в различных государствах сохраняются диспропорции в масштабах и степени либерализации в отношении обмена коммерческими правами. Как представляется, на данном этапе еще не созрели условия для того, чтобы попытаться разработать новое глобальное соглашение об обмене коммерческими правами. Тем не менее желательно, чтобы ИКАО продолжала разрабатывать необходимые инструктивные материалы, способствующие либерализации и дальнейшей гармонизации. В этом отношении одна из предложенных Секретариатом задач заключается в формализации "свобод воздуха" (главным образом так называемых 6–9 свобод). Другая задача состоит в разработке определений или описании терминов "полный доступ к рынку" и "соглашение об открытом небе", для того чтобы они одинаково понимались всеми пользователями.

Дискуссия

27. Группа экспертов приняла к сведению информацию о развитии событий на двустороннем, региональном и многостороннем уровнях, в частности информацию об обмене коммерческими правами в рамках соглашений об "открытом небе" и региональных соглашений о либерализации воздушного транспорта. Было отмечено, что доступ к рынку является ключевой областью в процессе либерализации.

ИКАО необходимо взять на себя ведущую роль в разработке ясной, надежной и сбалансированной "карты дорог" для использования ее членами при либерализации международного воздушного транспорта по своему выбору и приемлемыми для них темпами. Региональные соглашения могут оказаться более простой и короткой дорогой к либерализации, чем двусторонний процесс, в связи с необходимостью обновления значительного числа двусторонних соглашений.

28. В отношении возможной деятельности основное внимание в ходе дискуссии было уделено вопросу о том, каким образом ИКАО может максимально содействовать или помочь государствам в либерализации. Хотя одни члены Группы полагали, что содержащееся в документе предложение о разработке ИКАО инструктивного материала имеет свои достоинства, другие члены считали, что разработка определений "полного доступа к рынку" и "соглашения об открытом небе" может оказаться сложной в связи с трудностью решения таких спорных вопросов, как каботаж, иностранные инвестиции и право учреждения предприятия. Группа экспертов согласилась с важностью как теоретического, так и практического инструктивного материала. В настоящее время наибольшую ценность для государств могут представлять: а) информация о практическом опыте государств в деле либерализации и б) исчерпывающий анализ последствий применения различных подходов, включая изучение конкретного опыта государств в таких вопросах, как факторы, обуславливающие заключение либеральных соглашений (на двустороннем, региональном или многостороннем уровнях); ожидаемые и получаемые выгоды; возникающие недостатки или трудности и т. д., которые могут позволить лучше понять смысл либерализации, обменяться опытом и извлечь определенные уроки.

29. Было также предложено, чтобы при подготовке инструктивного материала для государств учитывались все аспекты либерализации, в частности грузовые и нерегулярные или чартерные перевозки, которые в настоящее время изучаются Всемирной торговой организацией в контексте проводимого ею пересмотра Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС).

Выводы

30. На основе представленной документации и состоявшихся дискуссий Группа экспертов сделала следующие выводы:

- a) после Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/4) 1994 года достигнут значительный прогресс в либерализации доступа к рынку, особенно на региональном и субрегиональном уровнях. Важно отметить, что в целом государства стали более открыто и восприимчиво относиться к идеям либерализации, причем многие из них применяют активный, более сбалансированный подход и корректируют свою политику и практику с учетом проблем либерализации;
- b) опыт последнего десятилетия подтверждает, что существующие двусторонние и многосторонние режимы регулирования (включая региональный), основанные на положениях Чикагской конвенции, могут сосуществовать и сосуществуют, и каждый из них может использовать различные подходы к регулированию воздушного транспорта. Они по-прежнему остаются для государств той жизнеспособной и гибкой платформой, которая позволяет им двигаться к либерализации с учетом конкретных потребностей, целей и условий;
- c) по-прежнему сложным и трудным остается вопрос осуществления закрепленного в ГАТС принципа наиболее благоприятствуемой нации (MFN) применительно к правам на перевозки. Несмотря на наличие некоторой поддержки идеи расширения

приложения ГАТС по услугам в области воздушного транспорта и включения в него некоторых так называемых "мягких прав", а также некоторых аспектов "жестких прав", отсутствует глобальный консенсус по вопросу о том, стоит ли и как это следует делать. Также пока неясно, является ли ГАТС эффективным средством либерализации воздушного транспорта;

- d) ситуация с обменом между государствами и среди государств правами более широкого или полного доступа к рынку, хотя и воспринимается все более положительно, по-прежнему выглядит весьма неодинаково в разных странах. Об этом свидетельствует тот факт, что большинство государств, заключивших двусторонние соглашения об открытом небе, делали это избирательно и в целом не заключали и даже не стремились к заключению этих соглашений со всеми своими авиационными партнерами;
- e) пока еще нет подходящих условий для разработки глобального многостороннего соглашения, предусматривающего обмен коммерческими правами. В связи с этим государства будут и в дальнейшем двигаться в сторону либерализации по собственному выбору и собственными темпами, применяя при необходимости двусторонние, региональные или субрегиональные и/или многосторонние подходы;
- f) имеющийся инструктивный материал ИКАО в сфере доступа к рынку государства считают полезным. Его ценность можно повысить за счет предоставления информации о практическом опыте либерализации. Работа ИКАО по определению таких терминов, как "полный доступ к рынку" и "соглашение об открытом небе", может оказаться малопродуктивной с учетом сложности достижения консенсуса. Однако, возможно, имеет смысл попытаться разработать для государств инструктивный материал об альтернативном конечном продукте постепенной либерализации, в частности в отношении коммерческих прав, признав сложность решения таких спорных вопросов, как иностранные инвестиции и право учреждения.

Рекомендация

31. РЕКОМЕНДАЦИЯ АTRP/10-1

ГРУППА ЭКСПЕРТОВ РЕКОМЕНДУЕТ

- a) ИКАО следует по-прежнему внимательно следить за развитием событий в области либерализации международного воздушного транспорта и распространять соответствующую информацию (в том числе об опыте либерализации) среди своих государств-членов. ИКАО следует также продолжать разрабатывать необходимый инструктивный материал для содействия либерализации и дальнейшей гармонизации, например посредством типового соглашения о воздушном сообщении (ТСВС);
- b) ИКАО следует разработать справочник по практическому опыту государств в деле либерализации международного воздушного транспорта. В этой связи государствам, попытавшимся осуществить либерализацию соглашений в области воздушного транспорта, следует рекомендовать представить ИКАО соответствующую информацию об их опыте (например, о причинах заключения такого соглашения, полученных выгодах, недостатках или возникших трудностях и т. д.). В частности, членам Группы экспертов, обладающим опытом либерализации, следует как можно

скорее, но не позднее июля 2002 года, представить секретарю Группы экспертов соответствующую информацию; и

- с) Секретариату в своей дальнейшей работе по подготовке документации к Конференции ATConf/5 следует учитывать высказанные мнения и внесенные предложения в ходе совещания, касающиеся возможного анализа и конкретных исследований в отношении либерализации.

Часть В. Распределение "окон" в аэропортах с ограниченной пропускной способностью

Введение

32. Группа экспертов рассмотрела вопрос распределения "окон" в аэропортах с ограниченной пропускной способностью на основе документов WP/7 и IP/1. Эти документы Секретариата свидетельствуют о постоянном увеличении в течение последних трех лет количества аэропортов, в которых расписания полностью координируются, а также количества независимых координаторов аэропортовых "окон" на конференциях ИАТА по координации расписаний. Данные о пассажирских перевозках говорят о том, что растущая перегруженность аэропортов больше сказывается на международных воздушных сообщениях, чем на внутренних. Была также представлена информация об изменениях в национальном регулировании и предлагаемых изменениях в региональном регулировании, связанном с распределением окон.

33. В документе WP/7 отмечалось, что Конференция по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (ANSCConf2000) пришла к выводу о том, что ИКАО не следует участвовать в определении приоритетов для распределения окон; ей следует сосредоточиться на улучшении процедур, учитывающих обязательства государств по статье 15 Конвенции и по соответствующим двусторонним соглашениям о воздушном сообщении. Поскольку процесс ИАТА по координации расписаний не проводит различия в вопросе использования окон между внутренним и международным воздушным сообщением и является нейтральным в отношении коммерческих прав, предоставляемых по двусторонним соглашениям о воздушном сообщении, было внесено предложение о создании консультативной группы, рассматривающей случаи отказа в предоставлении коммерческих прав или их нарушения. Это самостоятельная, но не заменяющая процесс ИАТА по координации расписаний группа явится для правительства принимающей стороны средством учета коммерческих прав в случае значительного увеличения пропускной способности в перегруженном аэропорту.

Дискуссия

34. В ходе дискуссии высказывалась обеспокоенность тем, что предлагаемая консультативная группа, вероятно, будет дублировать деятельность комитетов ИАТА по координации расписаний в аэропортах. Кроме того, акцент группы на случаи нарушения или отказа от предоставления коммерческих прав при международных перевозках грозит тем, что авиакомпании, не сумевшие обеспечить себе "окна" через систему координации расписаний ИАТА, будут впоследствии стремиться к получению их по межправительственным каналам с использованием соответствующих двусторонних соглашений о воздушном сообщении.

35. Было отмечено, что система ИАТА эффективно функционирует в течение многих лет. Авиакомпании, желающие начать международные воздушные перевозки в аэропортах с ограниченной пропускной способностью, могут участвовать в конференциях ИАТА по координации расписаний, на которых они могут обеспечивать себе окна из пула "окон", предназначенного для новых авиакомпаний,

вступающих на рынок. Этот пул на 50% состоит из "окон", появляющихся в результате увеличения пропускной способности и применения правила "пользуйся или теряй".

36. Группа экспертов согласилась с важностью обеспечения независимости координаторов "окон" в аэропортах, учитывая, что они несут ответственность за транспарентное и недискриминационное распределение "окон" в аэропортах с ограниченной пропускной способностью.

37. В отношении возможных механизмов разрешения споров было отмечено, что система ИАТА разрешает большинство споров по поводу распределения "окон" путем посредничества на нескольких уровнях; такие споры редко передаются на рассмотрение правительства принимающей стороны или регулятивного регионального органа. Хотя двусторонние соглашения о воздушном сообщении составляют соответствующий механизм межправительственных консультаций при невозможности осуществления прав, предоставляемых этими соглашениями, рассмотрение споров о распределении окон в арбитражном порядке является исключительно нецелесообразным, поскольку это не обеспечивает увеличения пропускной способности, необходимого для разрешения спора.

Выводы

38. На основе представленной документации и проведенного обсуждения Группа экспертов сделала следующие выводы:

- a) любой механизм распределения "окон" должен быть справедливым, недискриминационным и транспарентным и учитывать интересы всех заинтересованных сторон в соответствии с применимыми нормативными режимами и механизмом ИАТА. В соответствии с системой координации расписаний ИАТА как действующие, так и новые авиакомпании участвуют в конференциях по координации расписаний, и появляющиеся новые окна распределяются между обоими типами авиакомпаний. Кроме того, процессом координации ИАТА предусматривается процедура рассмотрения ситуаций, когда авиакомпании постоянно не выполняют полеты в установленные для них временные окна;
- b) важно, чтобы координаторы окон были независимы;
- c) поскольку система ИАТА не учитывает обязательства по соглашениям о воздушном сообщении, проблемы нарушения или отказа в осуществлении коммерческих прав воздушных перевозчиков в связи с непредоставлением им окон в аэропортах с ограниченной пропускной способностью могут решаться в контексте обсуждения соответствующих соглашений о воздушном сообщении; и
- d) что касается разрешения споров, то процедура посредничества ИАТА, как правило, позволяет разрешать споры о распределении "окон" на каком-либо одном из нескольких используемых ею уровней, и такие споры лишь в редких случаях передаются на рассмотрение принимающего правительства или, как это делается в некоторых европейских аэропортах, Европейской комиссии.

Часть С. Аренда воздушных судов при осуществлении международных воздушных перевозок**Введение**

39. Группа экспертов рассмотрела данный вопрос на основе документов WP/8 и IP/2. Эти документы Секретариата свидетельствуют о существенном расширении за последние несколько лет практики использования арендованных воздушных судов при международных воздушных перевозках. В них также говорится об увеличении как количества соглашений, реализующих положения статьи 83 *bis* Конвенции, касающейся передачи определенных обязанностей государством регистрации государству эксплуатанта в связи с арендой воздушного судна, так и количества статей об аренде в двусторонних и региональных соглашениях о воздушном сообщении. С учетом результатов проведенного Секретариатом исследования по вопросам аренды (содержится в письме государствам ЕС 2/82, LE 4/55-99/54 от 14 мая 1999 года), последних событий и наличия соответствующих положений в некоторых двусторонних соглашениях о воздушном сообщении для включения в ТСВС была предложена статья об аренде, состоящая из двух частей. Первая часть касается аспектов безопасности полетов, связанных с использованием арендованных воздушных судов, а вторая содержит два варианта решения экономических аспектов аренды. Ниже приводится конкретный текст предлагаемой статьи:

"Статья X. Аренда воздушных судов

1. Стороны соглашаются, что до использования арендованного воздушного судна назначенным авиапредприятием любой из Сторон для осуществления воздушных сообщений в соответствии с настоящим Соглашением в договоре аренды подробно определяется ответственность за сохранение летной годности и обеспечение адекватности эксплуатационных стандартов и стандартов технического обслуживания каждого такого арендованного воздушного судна убедительно для авиационных властей обеих Сторон, учитывая при этом соответствующие Стандарты и Рекомендуемую практику и инструктивный материал ИКАО, а также применимые национальные (и региональные) законы, правила [и рекомендации]. Стороны могут заключить соглашение о передаче соответствующих обязанностей в рамках статьи 83 *bis* Конвенции в соответствии с инструктивным материалом ИКАО, если такое соглашение считается обеими Сторонами эффективным и нужным. Стороны также соглашаются признавать передачу обязанностей в соответствии с соглашением в рамках статьи 83 *bis*, заключенным государствами, не являющимися Сторонами в настоящем Соглашении.

Вариант 1

2. При условии соблюдения п. 1 выше назначенные авиапредприятия каждой Стороны могут использовать:

- a) воздушные суда, арендованные у юридических лиц, не являющихся авиапредприятиями, для осуществления сообщений в соответствии с настоящим Соглашением; и
- b) воздушные суда, арендованные у других авиапредприятий, при условии, что все участники таких соглашений имеют соответствующие полномочия и отвечают требованиям, применяемым к таким соглашениям.

ИЛИ

2. При условии соблюдения п. 1 выше назначенные авиапредприятия каждой Стороны могут использовать арендованные воздушные суда для осуществления сообщений в соответствии с настоящим Соглашением, если:

- a) это не приведет к осуществлению авиапредприятием-арендодателем коммерческих прав, которые ему не предоставлены; и
- b) финансовые выгоды, получаемые авиапредприятием-арендодателем, не будут зависеть от эксплуатационных прибылей или убытков соответствующего назначенного авиапредприятия.

Вариант 2

3. Назначенные авиапредприятия каждой Стороны могут арендовать воздушное судно у авиапредприятия государства, не являющегося Стороной в настоящем Соглашении, при условии, что:
 - a) это государство предоставляет аналогичный режим авиапредприятиям Сторон при осуществлении ими перевозок в третью страну, из третьей страны и через такую третью страну; и
 - b) договор аренды соответствует требованиям пп. 1 и 2 настоящей статьи."

Дискуссия

40. В ходе обсуждения данного вопроса было отмечено, что аспекты безопасности полетов, связанные с вышеуказанной предложенной статьей об аренде, требуют значительной доработки. Было высказано мнение о неясности сферы применения и отсутствии необходимости в представлении договоров аренды авиационным властям с учетом наличия установленных процедур, используемых ими при рассмотрении аспектов безопасности полетов, связанных с арендой воздушных судов при международных воздушных перевозках. Более того, ввиду наличия общих статей о безопасности полетов в двусторонних соглашениях, положений Конвенции и применимых Стандартов и Рекомендуемой практики ИКАО, а также все более широкого применения соглашений по реализации статьи 83 *bis*, включение конкретного положения о безопасности при аренде не представляется необходимым.

41. Что касается экономических аспектов использования арендованных воздушных судов, то подпункт 2 а) *варианта 1* в предложенной статье, позволяющий использовать воздушные суда, арендованные у юридических лиц, не являющихся авиапредприятиями, был расценен как неоправданное распространение регулирования на область, которая в настоящее время государствами не регулируется. Кроме того, не считался необходимым и подпункт 2 б) второй альтернативы в *варианте 1*. Наконец, было высказано мнение о том, что хотя взаимность считается полезной концепцией, которую следует учитывать в соглашениях о воздушном сообщении, *вариант 2* вряд ли может обеспечить достижение этой цели в связи со сложностью получения информации, необходимой для применения к ситуации, связанной с участием авиапредприятий третьей стороны.

Выводы

42. На основе представленной документации и проведенного обсуждения Группа экспертов сделала следующие выводы:

- a) аспекты безопасности полетов статьи об аренде воздушных судов, предлагаемой для включения в ТСВС, требуют доработки; при этом было признано, что в некоторых случаях проблемы безопасности полетов, связанные с арендой воздушных судов, могут

решаться на основе использования существующего инструктивного материала и процедур ИКАО;

- b) в отношении экономических аспектов использования арендованных воздушных судов при осуществлении международных воздушных перевозок два предложенных варианта могут основываться на следующих принципах:

Вариант 1

Назначенные авиапредприятия каждой стороны могут использовать воздушные суда, арендованные у других авиапредприятий, при условии, что все участники таких договоров имеют соответствующие полномочия и отвечают требованиям, применяемым к таким договорам.

Вариант 2.

Назначенные авиапредприятия каждой стороны могут использовать арендованные воздушные суда для осуществления воздушных сообщений в соответствии с настоящим соглашением при условии, что это не приведет к осуществлению авиапредприятием-арендодателем коммерческих прав, которые ему не предоставлены.

Часть D. Либерализация грузовых воздушных перевозок

Введение

43. Основными документами при рассмотрении данного вопроса были документы WP/9 и IP/3, представленные Секретариатом. В документе WP/9 содержалась исходная информация о либерализации грузовых воздушных перевозок, в том числе о тенденциях регулирования таких перевозок на двустороннем и многостороннем уровнях. В нем определены особенности международного воздушного транспорта, различные типы грузовых авиаперевозчиков, а также некоторые вопросы и проблемы регулирования, характерные для грузовых воздушных перевозок.

44. В рамках изучения возможных механизмов регулирования для либерализации международных грузовых воздушных перевозок Секретариат предложил сосредоточиться в данный момент на чисто грузовых перевозках, поскольку свыше 50% общего объема международных грузовых перевозок составляют именно такие перевозки, а также на сокращении нормативных ограничений в положениях существующих двусторонних соглашений. В этой связи в качестве возможных мер либерализации чисто грузовых перевозок было предложено следующее:

- a) в отношении коммерческих прав можно рассмотреть возможность предоставления прав, выходящих за рамки 3-й и 4-й свобод, поскольку предоставление таких прав (например, 5–7 свобод) повысит гибкость планирования грузовых воздушных сообщений, особенно с учетом того факта, что потоки грузовых перевозок зачастую представляют собой перемещение грузов в одном направлении;
- b) в области маршрутной и эксплуатационной гибкости можно рассмотреть возможность введения более либеральных положений, допускающих в частности: 1) выполнение полетов в любом одном или обоих направлениях; сочетание различных номеров рейса в рамках перевозки одним воздушным судном; невыполнение остановок в любом

пункте или пунктах; 2) неограниченную частоту полетов, использование любых типов воздушных судов и любой провозной емкости при осуществлении перевозок; 3) заключение коммерческих соглашений с другими перевозчиками, например о предоставлении блоков мест, совместном использовании кодов и общих авиалиний; и 4) сочетание на одном и том же воздушном судне загрузки, пункты начала перевозки которой находятся на территориях соответствующих сторон, а также на территориях третьих сторон;

- c) в связи с требованиями о владении и контроле к чистогрузовым перевозчикам также может применяться либеральный механизм регулирования, рассматриваемый в п. 20;
- d) возможность использования арендованных воздушных судов имеет весьма важное значение для грузовых воздушных перевозок, поскольку аренда повышает гибкость отрасли грузового воздушного транспорта, содействуя развитию грузовых перевозок при ограниченности капитала.; поэтому аренду в целом следует разрешать при условии соблюдения соответствующих требований в области безопасности полетов;
- e) можно рассмотреть возможность введения более либеральных механизмов, касающихся прочих аспектов чистогрузовых перевозок, включая свободу ценообразования, смешанные перевозки, наземное обслуживание и хранение на складах, а также таможенную очистку или упрощение формальностей.

45. В отношении возможных путей введения вышеупомянутых механизмов была высказана мысль о том, что наиболее практичным подходом является включение всех специальных положений по грузовым перевозкам в приложение к существующему двустороннему соглашению о воздушном сообщении. Другим возможным вариантом является разработка отдельных положений или статей для использования государствами по своему выбору. Третий вариант состоит в использовании всеобъемлющего многостороннего соглашения об авиационных грузах.

46. В документе WP/3 содержался подготовленный Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) материал по либерализации грузовых воздушных перевозок, включающий двусторонний протокол и типовое многостороннее соглашение.

Дискуссия

47. Группа экспертов отметила, что авиагруз составляет важный компонент воздушных перевозок и играет важную роль в международной торговле и мировой экономике, а также в национальном развитии многих государств. Учитывая особый характер авиагруза, ИКАО следует разработать инструктивный материал по либеральным механизмам регулирования грузовых воздушных перевозок, отличающимся от механизмов регулирования пассажирских перевозок, и тем самым способствовать осуществлению нормативной реформы с учетом развития и конкретных потребностей отрасли и ее пользователей.

48. В отношении сферы применения либеральных механизмов было выражено общее согласие о том, что на данном этапе их следует применять только к чистогрузовым перевозкам главным образом потому, что: а) они в наибольшей степени затрагиваются существующими положениями двусторонних соглашений, которые рассчитаны в основном на осуществление пассажирских перевозок; и б) включение в такие механизмы поставщиков обслуживания, не являющихся авиакомпаниями, может усилить государственный надзор в отношении значительного числа ранее не регулировавшихся услуг и предприятий, что может быть нежелательным с учетом предполагаемых целей либерализации. Было

выражено мнение о том, что такие механизмы не должны приводить к предоставлению неоправданных преимуществ чистогрузовым эксплуатантам и должны разрабатываться согласованно с механизмами смешанных перевозок.

49. Что касается механизмов "осуществления бизнеса", то Группа экспертов согласилась с тем, что все авиакомпании, выполняющие грузовые перевозки, должны иметь доступ на недискриминационной основе к таким общим видам обслуживания, как таможенная очистка и наземная обработка, где такое обслуживание является либеральным. Кроме того, была подчеркнута необходимость проявления осторожности в отношении либерализации механизмов хранения грузов на складе в районе аэропорта.

Выводы

50. На основе представленных документов и проведенного обсуждения Группа экспертов пришла к следующим выводам:

- a) на данном этапе при либерализации международного грузового воздушного транспорта следует сосредоточиться на возможных мерах в отношении чистогрузовых перевозок, либерализация которых может осуществляться отдельно от пассажирских перевозок, но согласованно со смешанными перевозками. Там, где осуществляется либерализация авиагрузовых средств и служб, их следует предоставлять всем грузовым эксплуатантам. Основная цель должна заключаться в создании механизмов для регулярных международных воздушных сообщений, поскольку они в наибольшей степени затрагиваются существующими двусторонними нормативными положениями, рассчитанными главным образом на пассажирские перевозки;
- b) следует рассмотреть возможность разработки механизмов регулирования, обеспечивающих большую маршрутную и эксплуатационную гибкость, больше коммерческих прав (в частности "сверхправ"), ослабление требования о национальном владении и использование арендованных воздушных судов, а также других механизмов "осуществления бизнеса". Меры, изложенные в п. 44, создают полезную основу для дальнейшей работы; и
- c) наиболее практичным подходом к введению вышеупомянутых механизмов является включение всех специальных положений по грузовым перевозкам в приложение к существующему двустороннему соглашению о воздушном сообщении. Другим возможным вариантом остается разработка отдельных положений или статей для использования государствами по своему выбору.

51. Наконец, в связи с дальнейшей работой Группа экспертов приняла к сведению намерение Секретариата разработать в контексте подготовки ТСВС конкретные формулировки данных положений, взяв за основу соответствующие статьи существующих либеральных двусторонних соглашений и проекты типовых соглашений, подготовленные Секретариатом ОЭСР, с учетом мнений и предложений Группы экспертов.

Пункт 2 с) повестки дня. Добросовестная конкуренция и гарантии
Пункт 2 d) повестки дня. Законы/политика в области конкуренции

52. Ввиду взаимосвязи этих двух пунктов Группа экспертов рассмотрела их вместе в рамках трех тем: а) конкуренция и гарантии; б) стабильность авиаперевозчиков и гарантия обслуживания и в) преференциальные меры.

Часть А. Конкуренция и гарантии

Введение

53. Группа экспертов рассмотрела вопросы о законах в области конкуренции и механизмах гарантий на основе документа WP/10, представленного Секретариатом. В данном документе говорится о растущей взаимосвязи между либерализацией воздушного транспорта и применением законов о конкуренции, в частности в тех случаях, когда государства соглашаются на применение системы свободной конкуренции. В условиях перехода к либерализации международного воздушного транспорта, когда заинтересованные государства двигаются в направлении создания менее контролируемого режима доступа к рынку в рамках своих двусторонних соглашений, чувствуется постоянная потребность в наличии взаимосогласованного ряда мер по обеспечению участия и общего описания того, что составляет добросовестную и/или недобросовестную конкуренцию. В документе определяются ситуации, при которых могут потребоваться дополнительные институциональные договоренности для обеспечения добросовестной конкуренции в области международного воздушного транспорта, и содержится два проекта положений, предлагаемых для включения в ТСВС, один из которых касается создания механизма гарантий, а другой – применения законов о конкуренции.

Дискуссия

54. В отношении потребности в механизме гарантий было высказано мнение о том, что в процессе поэтапной либерализации международного воздушного транспорта, при которой заинтересованные государства путем постепенного ослабления контроля над провозной емкостью шаг за шагом двигаются к созданию менее контролируемого режима доступа к рынку, такой постепенный процесс сам по себе может служить гарантией добросовестной конкуренции. Другими словами, постепенный, поэтапный, упорядоченный и эволюционный подход к либерализации сам по себе может обеспечивать участие, адаптацию и добросовестную конкуренцию.

55. В связи с положениями проекта статьи о гарантиях Группа экспертов отметила возможность возникновения практических трудностей в достижении всеми государствами соглашения относительно всеобъемлющего перечня и подробного описания конкретных действий, которые во всех ситуациях составляли бы добросовестную и/или недобросовестную конкуренцию. Например, некоторые действия, указанные в проекте статьи о гарантиях, в некоторых случаях могут представлять собой недобросовестную конкуренцию только при применении в сочетании с другими из перечисленных действий. Однако в конкретных ситуациях, когда заинтересованные государства не имеют законов о конкуренции или когда положение о гарантиях может дополнить такие законы, такое положение может использоваться. Таким образом, требуется провести дополнительную работу для уточнения содержания проекта статьи о гарантиях, а также ее взаимосвязи с проектом статьи о законах о конкуренции во избежание возникновения любых возможных противоречий между двумя положениями.

56. По мере осуществления либерализации и увеличения количества государств, имеющих законы о конкуренции, в целях обеспечения справедливых и равных возможностей для конкуренции к

авиатранспортной, как и к любой другой отрасли, видимо, следует шире применять общий закон о конкуренции. Механизмы гарантий могут играть определенную роль на промежуточном этапе, однако в долгосрочном плане воздушный транспорт не может оставаться полностью свободным от применения более широких рамок общих законов/политики в области конкуренции.

57. В ряде случаев при рассмотрении таких вопросов, как слияние, ограничительная практика и злоупотребление доминирующим положением, применение общих законов о конкуренции оказывалось эффективным. В этом контексте двусторонние соглашения в сотрудничестве, заключенные государствами, были полезными и способствовали более эффективному применению законов, а также созданию справедливого и конкурентоспособного рынка. Однако в отношении статьи о законах о конкуренции необходимо провести дополнительную работу для обеспечения того, чтобы сотрудничество между полномочными органами, занимающимися вопросами конкуренции, описываемое в этой статье, не выходило за рамки существующих соглашений о сотрудничестве между такими полномочными органами. Было также признано, что только одно сотрудничество в области обеспечения применения законов не может устранить некоторые значительные процедурные и существенные различия между полномочными органами, занимающимися вопросами конкуренции, и что в целях обеспечения честной конкуренции в глобальном масштабе эти различия должны быть рассмотрены на соответствующем форуме.

58. Группа экспертов отметила, что многосторонняя система совместных перевозок авиакомпаний ИАТА остается важным элементом мирового воздушного транспорта и что сохранение иммунитета от законов о конкуренции имеет определенное значение для ее основных механизмов. В связи с ростом во всем мире числа полномочных органов, занимающихся вопросами конкуренции, и необходимостью учитывать проблемы многих юрисдикций ИАТА приступила к реализации десятилетней программы по сокращению количества видов деятельности, в отношении которых требуется иммунитет от действия законов о конкуренции.

Выводы

59. На основе представленной документации и проведенного обсуждения Группа экспертов пришла к следующим выводам:

- a) в некоторых случаях государства могут отдавать предпочтение либерализации с помощью таких мер, как постепенное снятие ограничений на провозную емкость, или поэтапной либерализации маршрутов и коммерческих прав как средству обеспечения добросовестной конкуренции, а не применению мер гарантий на основе предпринятия действий *ex post facto*;
- b) попытки определить возможную практику недобросовестной конкуренции по-прежнему вызывают проблемы, поскольку некоторые действия, указанные в проекте статьи о гарантиях, в ряде случаев могут составлять недобросовестную конкуренцию только при применении в сочетании с другими из указанных действий;
- c) меры гарантии могут использоваться в тех случаях, когда заинтересованные государства не имеют законов о конкуренции или когда они могут дополнить такие законы;
- d) в связи с увеличением количества стран, принимающих законы о конкуренции, в настоящее время имеется гораздо больше возможностей для применения общего закона о конкуренции к воздушному транспорту. Опыт показывает, что применение общего закона о конкуренции к слияниям, ограничительной практике и злоупотреблению

доминирующим положением в области воздушного транспорта было довольно эффективным;

- e) в этой связи требуется проведение дополнительной работы для уточнения содержания проекта статьи о гарантиях и ее взаимосвязи с проектом статьи о законах о конкуренции;
- f) требуется проведение дополнительной работы для согласования положений проекта статьи о законах о конкуренции с договоренностями о сотрудничестве и практикой, зафиксированными в соглашениях между полномочными органами, занимающимися вопросами конкуренции; и
- g) многосторонняя система совместных перевозок авиакомпаний ИАТА остается важным элементом мирового воздушного транспорта. Сохранение иммунитета имеет определенное значение для ее основных механизмов, и с учетом проблем полномочных органов, занимающихся вопросами конкуренции, в нее вносятся коррективы.

Част В. Стабильность авиаперевозчиков и гарантия обслуживания

Введение

60. Группа экспертов обсудила данный вопрос на основе документа WP/11. В документе рассматриваются вопросы стабильности авиаперевозчиков и гарантии обслуживания, в частности роль государственной поддержки авиатранспортной отрасли как при переходе к полной либерализации международного воздушного транспорта, так и как средства обеспечения стабильности собственных перевозчиков в целях гарантии необходимого уровня обслуживания. Было отмечено, что законность государственной помощи или субсидии определяется способностью такой помощи негативно сказываться на торговле и конкуренции или искажать их и что в том случае, если рыночные силы не смогут дать соответствующих решений в связи с законной обеспокоенностью, государствам необходимо будет принять меры по обеспечению того, чтобы их действия, направленные на предоставление поддержки своей авиатранспортной отрасли, были полностью транспарентными и не оказывали неблагоприятного воздействия на других конкурирующих авиаперевозчиков.

Дискуссия

61. В ходе дискуссии было отмечено, что помощь государства может сыграть позитивную роль в реструктуризации государственных авиапредприятий и что в данном контексте опыт Европейской комиссии, связанный с регулированием государственной помощи, может быть предметом полезного конкретного исследования.

Выводы

62. На основе представленной документации и проведенного обсуждения Группа экспертов сделала следующие выводы:

- a) в обстановке свободной конкуренции оказание правительствами государственной поддержки собственным перевозчикам в форме предоставления финансовых или прочих преимуществ (которых, однако, не имеют конкуренты, действующие на тех же

- международных рынках) может исказить торговлю международными авиатранспортными услугами;
- b) в условиях перехода к полной либерализации международных воздушных сообщений некоторые государства по причине законной обеспокоенности относительно гарантии обслуживания могут по-прежнему оказывать помощь и поддержку своей авиатранспортной отрасли с целью обеспечения ее стабильности;
 - c) в том случае, если рыночные силы не смогут дать соответствующих решений в связи с этой законной обеспокоенностью, государствам, желающим оказать поддержку своей авиатранспортной отрасли, следует учитывать необходимость транспарентности и любое неблагоприятное воздействие на конкурирующих авиаперевозчиков;
 - d) при определении мер, направленных на устранение на своих международных рынках ощущаемого деформирующего воздействия, вызываемого государственной поддержкой, которую получают иностранные авиакомпании от своих правительств, государства должны учитывать существующую политику ИКАО;
 - e) государствам следует также воздерживаться от предпринятия односторонних действий, которые могут привести к принятию ответных мер другими правительствами, что может негативно сказаться на происходящем процессе либерализации международного воздушного транспорта; и
 - f) может потребоваться проведение дополнительной работы по сбору информации о существующих механизмах гарантии обслуживания, в том числе о механизмах государственной помощи.

Часть С. Преференциальные меры

Введение

63. Документ WP/12 Секретариата послужил основой для рассмотрения данного вопроса. В документе отмечается, что в условиях перехода к либерализации для обеспечения эффективного и стабильного участия развивающихся стран в деятельности международного воздушного транспорта преференциальные меры нужны и они являются неотъемлемой частью процесса "как осуществлять либерализацию". Ввиду малого количества документов, подтверждающих применение невзаимных преференциальных мер, предоставляемых развивающимся странам, в частности практических мер по оказанию помощи их авиаперевозчикам, чтобы они могли более эффективно конкурировать на рынке, у членов Группы экспертов была запрошена информация относительно опыта фактического применения таких мер.

Дискуссия

64. В ходе дискуссии говорилось о потребности не только в большем количестве примеров применения возможных преференциальных мер, но и в дополнительной конкретной информации о фактическом опыте использования таких мер в рамках двусторонних и региональных/многосторонних соглашений между государствами. Было указано, что поскольку в прошлом данному аспекту уделялось недостаточное внимание, необходимо еще раз подчеркнуть важность применения преференциальных мер для содействия либерализации. В этой связи была высказана мысль о том, что включение статьи по

данному вопросу в ТСВС и обновление перечня возможных преференциальных мер (для включения, например, мер по а) предоставлению так называемых шестой, седьмой и восьмой "свобод воздуха" и b) обеспечению разумного уровня тарифов, назначаемых конкурирующими авиаперевозчиками) будет способствовать расширению участия развивающихся стран в процессе либерализации.

65. В этой связи было высказано мнение о том, что, хотя преференциальные меры во многих случаях могут быть полезны, сформулировать статью об общем применении преференциальных мер для включения в ТСВС будет весьма сложно. Вместо нее, возможно, следует использовать приложение, содержащее соответствующие конкретные меры, составленное по образцу "переходного приложения", содержащегося в некоторых двусторонних соглашениях.

66. В связи с предложенным Европейской комиссией нормативным положением относительно защиты от практики субсидирования и несправедливого ценообразования при предоставлении авиационных услуг со стороны государств, не являющихся членами Европейского сообщества, наблюдатель от Европейского сообщества уточнил, что предложенное нормативное положение направлено на устранение возможных ситуаций, связанных с высоким уровнем субсидирования, которые могут существенно исказить конкуренцию. Данный документ не предназначен для частого применения и будет использоваться только при исключительных обстоятельствах. В любом случае предлагаемый документ не будет использоваться ни для подрыва соглашений, заключенных государствами – членами Европейского сообщества, ни для подрыва согласованных преференциальных мер, подлежащих реализации в соответствии с конкретными двусторонними соглашениями о воздушном сообщении.

Выводы

67. На основе представленной документации и проведенного обсуждения Группа экспертов пришла к следующим выводам:

- a) для обеспечения эффективного и стабильного участия развивающихся стран весьма важно, чтобы государства при осуществлении постепенной либерализации международного воздушного транспорта уделяли особое внимание в рамках своих взаимоотношений в области воздушного транспорта интересам и потребностям развивающихся стран и в тех случаях, когда это обусловлено обстоятельствами, предоставляли им соответствующие преференции;
- b) хотя в обстановке перехода к созданию либеральной среды в сфере международного воздушного транспорта преференциальные меры в силу своего характера, вероятно, будут применяться на временной основе, их применение представляется весьма важным для сохранения требуемого уровня доверия между различными партнерами и непрерывного продолжения процессов либерализации. В этом отношении преференциальные меры составляют неотъемлемую часть процесса "как осуществлять либерализацию".
- c) в дальнейшей работе ИКАО над преференциальными мерами следует учитывать опыт фактического применения таких мер, накопленный как развитыми, так и развивающимися государствами, и эффективность таких мер в деле улучшения невыгодного с точки зрения конкуренции положения, в котором находятся авиаперевозчики из развивающихся стран, и создания более сбалансированных эксплуатационных рамок; и

- d) учитывая трудность составления статьи об общей применимости преференциальных мер для включения в ТСВС, может использоваться приложение, охватывающее соответствующие конкретные меры, подобное "переходному положению", содержащемуся в некоторых двусторонних соглашениях.

68. Достигнута договоренность о том, что члены Группы экспертов как можно скорее, но не позднее июля 2002 года, представят секретарю Группы экспертов информацию об опыте применения преференциальных мер их странами или странами, находящимися в их регионах, а также предложения относительно новых потенциальных преференциальных мер, если таковые будут иметь место.

Пункт 2 е) повестки дня. Интересы потребителей

Введение

69. Вопрос об интересах потребителей, относящихся к авиапассажирам, Группа экспертов рассмотрела на основе документа WP/13. В этом документе Секретариат описал последние события и последствия принятия мер по защите интересов потребителей, принятых в Соединенных Штатах Америки, Европе и других регионах. При рассмотрении возможной деятельности по вопросу об интересах авиапассажиров Группе экспертов было предложено обсудить: а) способ определения регулятивными органами рамок и уровня качества обслуживания, предоставляемого авиакомпаниями; б) элементы, которые должны охватываться добровольными обязательствами авиакомпаний, и области, которые должны дополняться мерами регулирования или определяться коммерческой деятельностью авиакомпаний, и с) есть ли необходимость в проведении многосторонних мероприятий по линии ИКАО, включая разработку "глобального кодекса поведения" для оптимального использования государствами в интересах своих авиаперевозчиков и поставщиков обслуживания.

Дискуссия

70. В ходе дискуссии Группа экспертов отметила необходимость проведения четкого различия между добровольными обязательствами и мерами регулирования, учитывая минимальный уровень обслуживания, ниже которого не должен опускаться ни один перевозчик. Государства, как правило, первоначально полагаются на добровольные обязательства, принимаемые авиакомпаниями и аэропортами, что, по мнению Группы экспертов, является более эффективным и целесообразным подходом, чем принятие регулятивных мер по удовлетворению интересов авиапассажиров. Однако в случае недостаточности добровольных обязательств могут использоваться меры регулирования, в частности в таких вопросах, как отказ от посадки на борт воздушного судна, пассажиры-инвалиды и условия перевозки.

71. Что касается возможной будущей работы, то Группа экспертов полагала, что ИКАО не следует заниматься разработкой глобального кодекса поведения ввиду значительного объема требуемой работы и наличия разных интересов. Кроме того, было указано на отсутствие противоречий между различными нормативными и договорными требованиями в разных государствах или регионах, поскольку существующие меры регулирования применяются на основе правил страны начала перевозки. Группа экспертов считала, что в настоящее время нет необходимости в согласовании существующих режимов, однако было бы полезно, если бы ИКАО в консультации с ИАТА изучила вопрос о применении и минимальных требованиях договоров и условий перевозки, которые будут влиять на общие или совместимые отраслевые системы и стандарты, такие, как многосторонняя система совместных перевозок авиакомпаний.

Выводы

72. На основе представленной документации и проведенного обсуждения Группа экспертов сделала следующие выводы:

- a) ИКАО нецелесообразно браться за разработку "глобального кодекса поведения" для защиты интересов потребителей в попытке согласовать существующие режимы; и
- b) ИКАО следует по-прежнему следить за развитием событий, касающихся добровольных обязательств и правительственного регулирования в отношении интересов потребителей, и в консультации с ИАТА ей следует рассмотреть и предоставить государствам информацию о содержании и применении условий перевозки авиаперевозчиков на международном уровне.

Пункт 2 f) повестки дня. Распределение продукции

Введение

73. Принимая во внимание явную связь между вопросами Интернета и автоматизированных систем бронирования (АСБ), Группа экспертов рассмотрела их вместе соответственно на основе документов WP/14 и WP/15, представленных Секретариатом. В этих рабочих документах описываются некоторые из стремительных и существенных изменений в сфере распределения продукции авиакомпаний и их влияние на АСБ. В них также подчеркиваются изменения в самой отрасли АСБ и все более широкое использование Интернета для маркетинга авиатранспортных услуг через множество web-сайтов. Кроме того, в документах говорится о событиях в области регулирования АСБ на национальном и региональном уровнях. Приведен ряд случаев неприменения положений Кодекса ИКАО по АСБ в результате отраслевых или нормативных изменений, и в этой связи Группе экспертов было предложено высказать мнение о необходимости и сроках пересмотра Кодекса, а также о вопросах, которые могут быть рассмотрены в ходе такого пересмотра.

Дискуссия

74. Группа экспертов отметила, что в авиационном маркетинге происходят стремительные и существенные изменения. В этой связи остается неясной форма новых моделей распределения продукции авиакомпаний. В этом отношении важное значение имеет вопрос, в какой степени будут учитываться потребности потребителей в рамках разных сценариев. Если традиционные АСБ являются всеобъемлющими источниками нейтральной информации о воздушных сообщениях, то web-сайты Интернета таковыми не являются.

75. Было указано на то, что требования о предоставлении широкой публике информации о тарифах и расписаниях авиакомпаний может эффективно выполняться путем помещения ее в Интернете.

76. Было также указано, что Европейская комиссия в своем подходе к кодексу АСБ признает, что положение здесь определяется конкуренцией и стремлением к сокращению расходов авиакомпаний. Поэтому она пытается сбалансировать конкурирующие интересы, не препятствуя введению новаторских изменений в маркетинге авиатранспортных услуг в Интернете.

77. Было высказано мнение о том, что при рассмотрении данного вопроса необходимо учитывать, что АСБ является одним из видов услуг, включенных в Приложение ГАТС по авиатранспортным услугам.

Выводы

78. На основе представленной документации и проведенного обсуждения Группа экспертов сделала следующие выводы:

- a) если государство по соображениям транспарентности принимает решение о том, что тарифы и расписания, представляемые ему авиакомпаниями, должны помещаться в Интернете, то это может потребовать корректировки соответствующих двусторонних соглашений в отношении иностранных перевозчиков;
- b) имеет место радикальный отход от услуг АСБ, предоставляемых несколькими крупными компаниями, к услугам туристических агентов и множества web-сайтов отдельных авиакомпаний, групп авиакомпаний и прочих компаний, предоставляющих потребителям прямой доступ к АСБ;
- c) маркетинг международных воздушных перевозок изменяется столь стремительно, что попытка пересмотреть Кодекс ИКАО по АСБ в настоящее время вряд ли будет продуктивной. Сфера применения данного Кодекса потенциально применима к Интернету, и государства могут использовать его по своему усмотрению с учетом своих конкретных обстоятельств; и
- d) ИКАО следует продолжать следить за развитием событий в данной области и распространять соответствующую информацию, учитывая, что АСБ является одним из видов услуг, охватываемых Приложением ГАТС по авиатранспортным услугам.

Пункт 2 g) повестки дня. Разрешение споров

79. Группа экспертов рассмотрела вопрос разрешения споров на основе документа WP/16, представленного Секретариатом. В этом документе указывается, что либерализация, глобализация и приватизация в авиатранспортном секторе обострили конкуренцию и привели в действие новые рыночные силы, что чревато возникновением споров различного характера, кроме того, рост числа двусторонних соглашений, в частности соглашений об "открытом небе", а также многосторонних соглашений требует принятия новых мер для разрешения споров, связанных с такими соглашениями. Цель документа WP/16 – предложить адаптированный к условиям либерализации, справедливый, транспарентный и эффективный механизм, сферу действия которого можно было бы распространять для использования в различных спорах, возникающих на двустороннем и многостороннем уровнях.

80. В этой связи Секретариат, исходя из результатов проделанной ИКАО работы, а также с учетом появляющихся механизмов урегулирования спорных вопросов, предложил новый механизм разрешения споров. Этот механизм составит промежуточный посреднический уровень между ступенью консультаций и ступенью арбитражного разбирательства, на котором для рассмотрения спора может использоваться либо посредник, либо группа экспертов по разрешению споров. Этот механизм может быть включен в статью "Разрешение споров", содержащуюся в двусторонних или многосторонних соглашениях о воздушном сообщении, с некоторыми изменениями, касающимися участия нескольких сторон. Ниже приводится конкретный текст данного положения:

"Статья х. Разрешение споров

х. Любой спор, который не может быть разрешен путем консультаций, по просьбе одной [любой] из Сторон может быть вынесен на рассмотрение посредника или группы экспертов по разрешению споров. Такой посредник или такая группа экспертов могут использоваться для целей посредничества, определения существа спора или представления рекомендаций относительно средства защиты или разрешения спора. Стороны заранее согласовывают круг полномочий посредника или группы экспертов, руководящие принципы или критерии, условия предоставления доступа к посреднику или группе экспертов, включая возможность оказания временной помощи, а также участие третьей стороны, затрагиваемой спором, принимая во внимание цель и необходимость обеспечения простого, гибкого и быстрого процесса.

х. Посредник или члены группы экспертов могут назначаться из списка авиационных экспертов соответствующей квалификации, который ведется ИКАО. Отбор эксперта или экспертов производится в течение пятнадцати (15) дней со дня получения просьбы о вынесении вопроса на рассмотрение посредника или группы экспертов. Если Стороны не могут договориться о выборе эксперта или экспертов, право выбора может быть передано Президенту Совета ИКАО. Любой эксперт, используемый для данного механизма, должен обладать адекватной квалификацией в общем предмете спора.

х. Посредничество совершается в течение шестидесяти (60) дней с момента найма посредника, и любое определение, включая в соответствующих случаях любые рекомендации, выносятся в течение шестидесяти (60) дней с момента найма эксперта или экспертов. Стороны могут заранее договориться о том, что посредник или группа экспертов могут оказать подателю жалобы временную помощь, если таковая испрашивается, и в этом случае вначале выносятся определение.

х. Стороны делают все возможное, чтобы выполнить решение или определение посредника или группы экспертов, если они заранее не договорились об обязательности для них такого решения или определения. Если стороны заранее договариваются просить только определения фактов, они используют эти факты для разрешения спора.

х. Издержки, связанные с использованием данного механизма, оцениваются при его основании и распределяются поровну, но с возможностью их перераспределения по вынесении окончательного решения.

х. Данный механизм применяется без ущерба для продолжения использования процесса консультаций или последующего использования арбитража, или прекращения действия Соглашения в соответствии со статьей _."

Дискуссия

81. В ходе дискуссии было высказано общее мнение о том, что предлагаемый механизм регулирования является приемлемым механизмом разрешения споров. Он предоставляет государствам возможность использовать промежуточный процесс между процессами консультаций и арбитражного разбирательства, который может дать быстрые результаты. Было высказано мнение о необходимости расширения механизма, рекомендованного совещанием ATRP/9, для включения споров, выходящих за рамки разногласий относительно недобросовестной практики, а также для охвата споров, касающихся распределения окон в аэропортах. Однако было отмечено, что ограничение механизма спорами о недобросовестной практике может оказаться сложным, поскольку определение недобросовестной

практики или включение положений о ней в соглашения о воздушном сообщении не представляется возможным или целесообразным. Хотя вопросы распределения окон в соглашениях о воздушном сообщении в целом не охватываются, Группа экспертов считала, что любой механизм урегулирования разногласий в области воздушного транспорта должен быть широким по своей концепции и применению, с тем чтобы охватывать все возможные отношения, возникающие в двусторонних или многосторонних спорах. Было также отмечено, что хотя механизм разрешения споров, рекомендованный совещанием АТРР/9, не использовался, он может служить государствам полезным инструментом при возникновении конфликтов.

82. Была также выражена обеспокоенность тем, как рассматривается в механизме вопрос участия третьей стороны. Используемая в предложенной вышеуказанной статье формулировка, касающаяся третьей стороны, "затрагиваемой спором", вызвала ряд вопросов, и было высказано мнение о целесообразности проведения дополнительной работы для улучшения текста. К тому же Группа экспертов считала, что использование фразы о том, что стороны "делают все возможное" для выполнения решения, принятого в процессе посредничества, является шагом, выходящим за рамки добровольного посредничества, и возлагает на стороны тяжелые обязанности. Было указано, что фраза "делать решение более обязательными" не соответствует цели посредничества, поскольку задача сокращенного процесса состоит в избегании возникновения ситуации, при которой стороны чувствуют себя связанными решением.

83. Наконец, Группа экспертов отметила, что без ущерба для прав заинтересованных сторон, предлагаемая процедура разрешения споров должна учитывать потребность в доступе к другим механизмам разрешения споров, в том числе к механизмам, предусматриваемым общими законами о конкуренции.

Выводы

84. На основе представленной документации и проведенного обсуждения Группа экспертов сделала следующие выводы:

- a) предлагаемый для включения в статью "Разрешение споров" проекта ТСВС механизм регулирования, предназначенный для дискреционного использования государствами, желающими двигаться в направлении либерализации воздушных сообщений, представляется полезным механизмом посредничества или разрешения споров, однако требует доработки с учетом следующих элементов:
 - i) механизм должен оставаться широким по сфере применения для охвата всех типов споров, возникающих в рамках соглашения о воздушном сообщении, и не затрагивать право сторон иметь доступ к другим механизмам разрешения споров, включая механизмы, предусматриваемые общими законами о конкуренции;
 - ii) употребление слов "делают все возможное" следует избегать, поскольку они являются отходом от посреднического аспекта механизма; и
 - iii) неясно, каким образом в данном механизме решается вопрос участия третьей стороны;
- b) данный механизм формализует предыдущую деятельность ИКАО по проблеме разрешения споров, направленную на предоставление государствам механизма посредничества для использования по их усмотрению. Механизм будет способствовать

разрешению споров в рамках авиатранспортной структуры и сдерживать любую сторону в споре от принятия односторонних мер, которые могут стать преградой для либерализации;

- c) использование предлагаемого механизма не препятствует осуществлению официального процесса арбитражного разбирательства, предусмотренного в соглашении, если механизм не может разрешить спор убедительно для заинтересованных сторон. Однако можно предполагать, что если стороны в споре предпочтут использовать этот механизм в качестве эффективного альтернативного способа разрешения срочных вопросов, то необходимость в использовании официального арбитража отпадет;
- d) он улучшит существующий механизм за счет быстрого и более экономичного и эффективного урегулирования спорных вопросов. Такой механизм может быть полезен всем государствам, в особенности развивающимся странам, которые сталкиваются с большими экономическими трудностями;
- e) механизм даст возможность сторонам заранее договариваться об условиях определения фактов и выполнения решения, выносимого посредником или группой экспертов по разрешению споров;
- f) при условии эффективного и своевременного предоставления информации механизм в контексте многостороннего ТСВС обеспечит эффективное участие сторон, имеющих отношение к спору; и
- g) наконец, прозрачность может быть повышена, в частности, с помощью web-сайта ИКАО, где могут помещаться: а) периодически обновляемый список экспертов в области воздушного транспорта, которые могут использоваться в качестве посредников или членов группы экспертов по разрешению споров; и б) решения, относящиеся к урегулированию спорных вопросов в рамках предлагаемого механизма, при условии выполнения требований сторон в отношении конфиденциальности.

Пункт 2 h) повестки дня. Прозрачность

Введение

85. Группа экспертов рассмотрела данный вопрос на основе документа WP/17, в котором Секретариат затронул вопрос прозрачности режима регулирования международного воздушного транспорта в рамках Чикагской конвенции и рассмотрел несколько средств улучшения выполнения такого принципа. В прошлом в нескольких резолюциях Ассамблеи рассматривался вопрос об обязательстве государств регистрировать в ИКАО все соглашения, касающиеся воздушного транспорта, как это предусматривается в статьях 81 и 83 Чикагской конвенции, включая освобождения и специальные обязательства, принятые в соответствии с ГАТС.

86. В документе WP/17 подчеркнуты некоторые проблемы, касающиеся прозрачности. Судя по сообщениям, в мире заключено свыше 4000 двусторонних соглашений о воздушном сообщении, однако из этого количества соглашений в ИКАО зарегистрирована примерно только половина. Несмотря на некоторое улучшение прозрачности в смысле предоставления информации, например с помощью web-сайтов, данный подход еще не применяется повсеместно. Для использования государствами по своему усмотрению Секретариат предложил включить в типовые соглашения о воздушном сообщении и

ТСВС типовое положение, касающееся двух аспектов данной проблемы: а) ускорение регистрации соглашений в ИКАО и б) уточнение ответственности регистрирующей стороны.

Дискуссия

87. В ходе обсуждения вышеупомянутого документа Секретариат дал некоторые разъяснения относительно обязательства государств регистрировать в ИКАО в соответствии со статьями 81 и 83 Конвенции все соответствующие соглашения, включая соглашения конфиденциального характера, если они не связаны с национальной безопасностью государств, являющихся сторонами в соглашении. Правилами регистрации соглашений также учитывается, что любое соглашение после его парафирования или подписания может быть представлено в ИКАО с указанием на то, что оно еще не вступило в силу. Данная информация впоследствии может быть обновлена за счет представления сведений о дате вступления в силу, а также любых поправок, которые могут быть внесены в соглашение.

88. Группа экспертов подтвердила факт неоперативного представления соглашений и необходимость более эффективного исполнения обязательств по регистрации соглашений. В частности, Группа экспертов считала, что в связи с проводимой подготовкой к Конференции ATConf/5 имеется острая необходимость в повышении транспарентности в отношении опыта либерализации и отраслевых изменений, происходящих во всем мире. Для оказания помощи ИКАО в ее деятельности и во избежание возложения на Секретариат дополнительного бремени административной работы государства могли бы использовать упрощенную процедуру представления ИКАО информации (например, с помощью электронных средств). Такая информация может включать сведения о последних переговорах и соглашениях о воздушном сообщении, а также о ходе либерализации с указанием, при возможности, источников информации. Представление такой информации никоим образом не должно освобождать государства от их обязательства по Конвенции регистрировать в ИКАО свои соглашения о воздушном сообщении.

89. Группа экспертов также отметила, что по мере осуществления либерализации происходит развитие концепции национального интереса, которая охватывает все большее число заинтересованных сторон. В этой связи усиливается взаимосвязь между транспарентностью и либерализацией, что дает заинтересованным сторонам лучший доступ к соответствующей информации. В данном отношении web-сайты служат эффективным средством распространения информации.

90. Группа экспертов рассмотрела типовое положение, предложенное Секретариатом, и выразила в отношении него поддержку, включая ссылку на статьи 81 и 83 Конвенции. Такое предназначенное для факультативного использования государствами положение может служить напоминанием о процессе регистрации и указанием государствам на то, какая сторона несет ответственность за регистрацию в ИКАО, особенно в случае заключения региональных и многосторонних соглашений.

Выводы

91. На основе представленной документации и проведенного обсуждения Группа экспертов сделала следующие выводы:

- а) государства остро нуждаются в как можно более обширной информации об опыте либерализации и связанных с ней событиях в отрасли, особенно в связи с проводимой подготовкой к Конференции ATConf/5. В целях обеспечения выполнения и облегчения

работы ИКАО в этом отношении целесообразно использовать упрощенную процедуру передачи информации, касающейся соглашений о воздушном сообщении, имея в виду, что она не освобождает государства от обязательства по Конвенции регистрировать соглашения в ИКАО;

- b) члены Группы экспертов должны предоставлять Секретариату с помощью электронных средств всякую открытую информацию (включая соответствующие web-сайты) о ходе либерализации, а также о последних соглашениях в области воздушных сообщений;
- c) транспарентность соглашений способствует процессу либерализации, значительно увеличивая количество заинтересованных сторон; фактически, между транспарентностью и либерализацией существует тесная взаимная связь; и
- d) для усиления обязательства по незамедлительной регистрации соглашений о воздушном сообщении в ИКАО и во избежание неясности относительно ответственности регистрирующей стороны в проект ТСВС следует включить следующее типовое положение:

"Регистрация в Международной организации гражданской авиации

Настоящее соглашение и любая поправка к нему подлежат регистрации в Международной организации гражданской авиации в соответствии со статьями 81 и 83 Конвенции которая производится [название регистрирующей стороны]".

ПУНКТ 3 ПОВЕСТКИ ДНЯ. РАССМОТРЕНИЕ СТРУКТУРЫ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ ТИПОВОГО СОГЛАШЕНИЯ О ВОЗДУШНОМ СООБЩЕНИИ

Введение

92. Группа экспертов рассмотрела структуру и потенциальные элементы типового сообщения о воздушном сообщении на основе памятной записки ATRP-Мето 02/2, содержащей проект ТСВС, подготовленный Секретариатом, документа WP/18, представленного Секретариатом, документа WP/28, представленного председателем, и документа IP/4, представленного членом Группы экспертов от Соединенных Штатов Америки.

93. В документе WP/18 отмечается, что проект ТСВС представляет собой сборник положений, отражающих сущность основных подходов (от традиционных до наиболее либеральных), применяемых государствами в своих соглашениях о воздушном сообщении, который сопровождается пояснительными примечаниями об их применении. ТСВС составлено таким образом, чтобы предоставить все возможные варианты для факультативного использования (выборочно или в полном объеме, дословно или в адаптированном виде) государствами, желающими осуществить либерализацию на двустороннем или региональном уровне. Проект ТСВС включает конкретные типовые положения, уже принятые ИКАО, а также разработанные Секретариатом дополнительные положения по таким вопросам, как владение авиаперевозчиками и контроль за их деятельностью, разрешение споров и аренда, которые рассматривались отдельно в рамках других подпунктов пункта 2 повестки дня. В документе WP/18 представлено также два дополнительных положения, касающихся упрощения формальностей (мошенничество с проездными документами и лица без права на въезд) и консультаций. Цель состоит в

том, чтобы представить на Конференции пересмотренный текст по результатам рассмотрения Группой экспертов проекта ТСВС. Конференции будет предложено не одобрять этот текст, а лишь рассмотреть концепцию ТСВС в общем виде. На основе данного рассмотрения Совет примет решение относительно доработки и применения ТСВС.

94. С учетом первоначального обсуждения Группой экспертов данного вопроса председатель в документе WP/28 представил предложение относительно дальнейшей разработки ТСВС Секретариатом при содействии Группы экспертов.

95. В документе IP/4 Соединенные Штаты Америки представили типовое двустороннее соглашение об "открытом небе", а также текст многостороннего соглашения о либерализации международных воздушных перевозок между Брунеем-Даруссаламом, Китаем, Новой Зеландией, Сингапуром и Соединенными Штатами Америки (соглашение АПЕС "Кона").

Дискуссия

96. Группа экспертов обсудила концепцию ТСВС с точки зрения ее цели и подхода, а также рассмотрела структуру и содержание соглашения. Группа экспертов считала, что идея типового соглашения, как рамок либерализации и средства оказания помощи государствам в процессе либерализации, является хорошей идеей, поскольку государства, как представляется, довольны инструктивным материалом ИКАО и доверяют ему. Было высказано мнение о том, что в данном проекте на карту поставлена роль и ведущее положение ИКАО и что надлежащим образом разработанное ТСВС может стать одним из основных и наиболее полезных результатов Конференции ATConf/5, а также исключительно важным документом ИКАО. Однако разработка текста и его представление на Конференции ATConf/5 рассматривались лишь как один шаг в длительном процессе.

97. Группа экспертов считала, что ТСВС должен быть живым, всеобъемлющим и практичным исходным документом, в который со временем будут вноситься изменения по мере появления как новых положений, так и новых подходов в авиатранспортных отношениях. Что касается формы представления ТСВС, то Группа экспертов полагала, что сначала следует приводить наиболее либеральные положения, после которых, при необходимости, следует излагать менее либеральные подходы. Кроме того, Группа экспертов считала, что с учетом различных контекстов, динамики и подходов в отношении многосторонних или региональных соглашений о воздушном сообщении по сравнению с двусторонними соглашениями следует разработать отдельное ТСВС для отражения контекста многосторонних отношений. Однако первоначально основное внимание следует уделить доработке текста двустороннего ТСВС, несмотря на то, что текст многостороннего/регионального соглашения также должен быть разработан и представлен на Конференции ATConf/5. Было подчеркнуто, что оба ТСВС должны отражать важность обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности в условиях либерализации.

98. Группа экспертов рассмотрела проект ТСВС, прилагаемый к памятной записке ATRP-Мето 02/2, включая дополнительные положения по упрощению формальностей и консультациям, содержащиеся в документе WP/18, и высказала Секретариату ряд замечаний и предложений относительно структуры и содержания, которые будут учтены им при подготовке второго проекта. Пересмотренный проект будет разослан членам Группы экспертов для представления замечаний до вынесения в окончательном виде на Конференцию. В ходе обсуждения обращалось внимание на важное значение включения в пояснительные примечания соответствующих перекрестных ссылок и указания последствий применения отдельных положений для других частей соглашения. Группе экспертов было предложено представить Секретариату в соответствии с их предложениями, изложенными в ходе рассмотрения, конкретные тексты и любые замечания относительно возможных последствий использования отдельных вариантов, а также материалы по их опыту либерализации отношений в области воздушных сообщений.

Эти материалы могут быть также представлены на Конференции ATConf/5 в качестве составной части первоначального пакета документации ТСВС с целью выработки практических и всеобъемлющих рамок либерализации.

99. Что касается процедуры дальнейшей разработки концепции ТСВС для представления на Конференции, то Группа экспертов согласилась с предложениями председателя, изложенными в документе WP/28.

Выводы

100. На основе представленной документации и проведенного обсуждения Группа экспертов сделала следующие выводы:

- a) проект Типового соглашения о воздушном сообщении (ТСВС) должен служить двум следующим целям:
 - i) предоставлять всеобъемлющие и практические рамки либерализации для использования государствами по своему усмотрению в отношениях друг с другом в области воздушного сообщения и конкретизировать наиболее либеральные положения, а также традиционные подходы. Это будет "живой документ", который со временем будет изменяться по мере появления новых положений и новых подходов в отношениях в области воздушного сообщения;
 - ii) служить полезным инструктивным материалом в процессе либерализации. В подробных пояснительных примечаниях к положениям, включенным в ТСВС, будут также указываться последствия принятия конкретных подходов и даваться соответствующие перекрестные ссылки. Типовое соглашение, представленное на Конференции, будет дополнено материалом об опыте государств, связанном с процессом либерализации в целом, а также с применением конкретных подходов.
- b) проект ТСВС следует пересмотреть с учетом предложений, внесенных на совещании, а также проектов текстов, которые впоследствии будут представлены членами Группы экспертов;
- c) для оказания содействия развитию ТСВС и повышению его информативной роли члены Группы экспертов представят Секретариату информацию о своем опыте осуществления процесса либерализации и использования отдельных подходов, включая последствия применения таких подходов;
- d) Секретариат подготовит второй проект ТСВС, первоначально уделяя основное внимание контексту двусторонних соглашений, который будет направлен членам Группы экспертов и наблюдателям для представления замечаний до выработки его в качестве документации Конференции ATConf/5. По мере возможности для Конференции также будет разработано отдельное ТСВС, отражающее контекст многосторонних/региональных соглашений; и
- e) оба проекта ТСВС будут первым шагом в непрерывном процессе и впоследствии дорабатываться и дополняться новой информацией.

СПИСОК УЧАСТНИКОВ

ЧЛЕНЫ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ, ИХ ЗАМЕСТИТЕЛИ И СОВЕТНИКИ		НАЗНАЧЕН
C. Stamford	Член	Австралией
S. Drummond da Fonseca	Член	Бразилией
M. Koester H. Eger	Член Советник	Германией
S. Singh S. Kaul	Временно заменяющий Советник	Индией
M. Mederos Cruz	Член	Испанией
B. Carr	Член	Канадой
Q. Song F. Liu S. Cheung	Член Советник Советник	Китаем
H.P.T. de Jong P. Kulkarni	Член Заместитель	Нидерландами
T. Izbakjiev V. Korovkin E. Lobachev V. Pozdniakov V. Ushakova	Член Советник Советник Советник Советник	Российской Федерацией
E. Nadrah	Член	Саудовской Аравией
P.I. Mbengue B. Gueye	Временно заменяющий Советник	Сенегалом
M. Smethers S. McPherson	Член Советник	Соединенным Королевством
J. H. Kiser R. Pommer N. Sparks	Член Советник Советник	Соединенными Штатами Америки
D. David E. Vivet A. Veillard	Член Заместитель Советник	Францией

ЧЛЕНЫ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ, ИХ ЗАМЕСТИТЕЛИ И СОВЕТНИКИ		НАЗНАЧЕН
G. Novoa P. Franjola	Член Советник	Чили
D. Ruhier E. Sweeney	Член Советник	Швейцарией
A. Shimamura S. Matsubara M. Tanaka S. Yoneyama	Заместитель Советник Советник Советник	Японией

Примечание:

Представители следующих государств не смогли принять участие в совещании: Аргентины, Венесуэлы, Кении, Ливана, Польши, Южной Африки, Туниса и Ямайки.

НАБЛЮДАТЕЛИ		СТРАНА/ОРГАНИЗАЦИЯ
D. Gaupmann	Наблюдатель	Австрия
M. Elbagoury S. Desoki	Наблюдатель Наблюдатель	Египет
G. Mahdavi	Наблюдатель	Иран, Исламская Республика
T. Tekou	Наблюдатель	Камерун
M. H. Chang I.Y. Chung	Наблюдатель Наблюдатель	Республика Корея
J. Marset	Наблюдатель	Уругвай
O. Gorgol	Наблюдатель	Чешская Республика
M. Turamaki	Наблюдатель	Швеция
F. Morgan	Наблюдатель	Европейская комиссия
M. Comber C. Grau R. Smithies	Наблюдатель Наблюдатель Наблюдатель	Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА)
R. Heitmeyer	Наблюдатель	Международный совет аэропортов (МСА)

ПЕРЕЧЕНЬ РАБОЧИХ И ИНФОРМАЦИОННЫХ ДОКУМЕНТОВ

№ WP/ и IP/	Количество страниц	Представлен	Название	Пункт повестки дня
WP/1	1	Секретарем	Повестка дня	–
WP/2	2	Секретарем	Новый круг полномочий и программа работы	1
WP/3	3	Секретарем	Обзор задач Группы экспертов	1
WP/4	3	Секретарем	Методы работы Группы экспертов	1
WP/5	6	Секретарем	Альтернативный механизм регулирования назначения авиапредприятий и предоставления им разрешений	2 a)
WP/6	9	Секретарем	Либерализация доступа к рынку	2 b)
WP/7	4	Секретарем	Распределение "окон" в аэропортах с ограниченной пропускной способностью	2 b)
WP/8	5	Секретарем	Аренда воздушных судов при осуществлении международных воздушных перевозок	2 b)
WP/9	5	Секретарем	Либерализация грузовых воздушных перевозок	2 b)
WP/10	7	Секретарем	Применение законов в области конкуренции и механизм гарантий	2 c) d)
WP/11	5	Секретарем	Стабильность авиаперевозчиков и гарантия обслуживания	2 c)
WP/12	4	Секретарем	Преференциальные меры	2 c) d)
WP/13	6	Секретарем	Интересы потребителей	2 e)
WP/14	5	Секретарем	Интернет	2 f)
WP/15	5	Секретарем	Автоматизированные системы бронирования (АСБ)	2 f)
WP/16	5	Секретарем	Предлагаемый механизм регулирования для лучшего разрешения споров	2 g)
WP/17	12	Секретарем	Альтернативный механизм регулирования для целей транспарентности	2 h)

№ WP/ и IP/	Количество страниц	Представлен	Название	Пункт повестки дня
WP/18	6	Секретарем	Проект типового соглашения о воздушном сообщении (ТСВС)	3
WP/19	3	Секретарем	Проект выводов	2 a)
WP/20	4	Секретарем	Проекты выводов и рекомендаций	2 b)
WP/21	2	Секретарем	Проект выводов	2 c) d)
WP/22	1	Секретарем	Проект выводов	2 c)
WP/23	1	Секретарем	Проект выводов	2 e)
WP/24	1	Секретарем	Проект выводов	2 c) d)
WP/25	1	Секретарем	Проект выводов	2 f)
WP/26	2	Секретарем	Проект выводов	2 g)
WP/27	1	Секретарем	Проект выводов	2 h)
WP/28	3	Председателем	Дальнейшая разработка типового соглашения о воздушном сообщении	3
WP/29	2	Секретарем	Проект выводов	3
IP/1	4	Секретарем	Recent Developments in Slot Allocation at International Airports	2 b)
IP/2	3	Секретарем	Recent Developments in Aircraft Leasing	2 b)
IP/3	84	Секретарем	Work by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) on the Liberalization of Air Cargo Transport	2 b)
IP/4		John H. Kiser	New Bilateral and Regional/Plurilateral Air Services Agreements	2,3

ЧАСТЬ II. СПРАВОЧНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Циркуляр 283. *Нормативные аспекты выделения "окон" "на прилет и вылет рейсов в международных аэропортах"*

Дос 8632. *Политика ИКАО по вопросу налогообложения в области международного воздушного транспорта*

- Doc 9511. Справочник по двусторонним соглашениям о воздушных сообщениях; с дополнениями*
Doc 9587. Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта (второе издание, 1999 г.)
Doc 9626. Руководство по регулированию международного воздушного транспорта (1996)
Doc 9644. Доклад Всемирной авиатранспортной конференции по регулированию международного воздушного транспорта: сегодня и в будущем (Монреаль, 23 ноября – 6 декабря 1994 г.)
Doc 9790. Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 5 октября 2001 года)

ЕС 2/82, LE 4/55-99/54 от 14 мая 1999 года "Исследование по вопросу об аренде воздушных судов и материала о выполнении статьи 83 *bis*"

ЕС 3/10-00/7 от 28 января 2000 года "Резолюции Совета о переговорах по торговле услугами"

Доклад АТРР/9

– КОНЕЦ –