



**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ**

**ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ**

**ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ**

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

**Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования**

**Пункт 2.1 повестки дня. Доступ к рынку**

**РАСШИРЕНИЕ ДОСТУПА К РЫНКУ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО  
ТРАНСПОРТА**

(Представлено Секретариатом)

**КРАТКАЯ СПРАВКА**

В настоящем рабочем документе рассматриваются вопросы либерализации доступа к рынку, с акцентом на обмен правами на перевозку и обсуждаются возможные пути достижения дальнейшего прогресса. Вопросы, касающиеся других аспектов доступа к рынку, такие как авиагрузовые перевозки, распределение "окон" в аэропортах и ограничения на полеты в ночное время рассматриваются в отдельных рабочих документах в рамках данного пункта повестки дня.

**Действия:** Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию оценки и обсуждения вопроса, изложенные в настоящем документе;
- b) одобрить выводы, приведенные в п. 5;
- c) принять рекомендации, представленные в п. 6.

*Справочный материал*

Справочный материал Конференции ATConf/6 представлен на сайте [www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6).

**1. ВВЕДЕНИЕ**

1.1 Расширение доступа к рынку имеет важнейшее значение для развития глобальной системы воздушного транспорта, поскольку все международные перевозки осуществляются в соответствии с правами доступа к рынку, предоставляемыми государствами. Ограничения на доступ к рынку остаются одним из главных препятствий для достижения более эффективных нормативных рамок для международных авиаперевозок, повышения связности маршрутов и реализации максимальных преимуществ, обеспечиваемых авиационным сектором для государств и граждан.

## 2. ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ

2.1 Со времени, прошедшем после Пятой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/5, 2003 года) еще большее количество государств пошло по пути либерализации. Получили широкое распространение соглашения о воздушных сообщениях, предоставляющие, главным образом, неограниченные права доступа к рынку помимо "третьей и четвертой свобод" (девять "свобод воздуха" подробно описаны в добавлении А), часто именуемые "соглашения об открытом небе" (OSA). С 1992 года по октябрь 2012 года было заключено более 400 соглашений об "открытом небе" с участием 145 государств, составляющих 76 % членом ИКАО, как проиллюстрировано в добавлении В. Тем не менее предоставление прав на каботажные перевозки ("восьмая и девятая свободы") по-прежнему является исключением, зафиксированным только внутри Европейского союза (ЕС) и нескольких государствах в других регионах мира.

2.2 В прошлом десятилетии и следуя опыту ЕС, государства Африки, Азии, бассейна Карибского моря, Латинской Америки и Ближнего Востока также приняли региональные программы либерализации, в том числе обязательства в отношении соглашений о полной либерализации.

2.3 Растущее количество соглашений о либерализации, включая соглашения об "открытом небе", является позитивной тенденцией для создания основы для формирования более широкого консенсуса в отношении многостороннего подхода к обмену правами на перевозку, который остается одной из целей ИКАО. Несмотря на улучшение перспектив в отношении многостороннего подхода, большинство государств продолжает использовать двусторонний подход к достижению либерализации.

2.4 В то же время в последние годы в отдельных случаях раздавались призывы к воздержанию от открытия рынков и некоторое противодействие снятию ограничений на провозную емкость, хотя явные требования свернуть соглашения о либерализации были редкими. В отдельных случаях это могло быть вызвано обеспокоенностью в отношении "неодинаковых правил игры" или изменениями в конкурентной динамике. Призывы к перегруппировке могут также отражать мнения, согласно которым авиакомпании обеих сторон соглашения о воздушном сообщении должны иметь не только равные возможности заниматься эксплуатационной деятельностью и конкурировать друг с другом, но и сохранять за каждой авиакомпанией значительную долю рынка. Неблагоприятный экономический климат может также быть одним из факторов, влияющих на такой подход.

2.5 Отрасль воздушного транспорта продолжает переживать структурные изменения, и конкурентная борьба на рынке возрастает. В настоящее время широкое распространение получили новаторские и новые бизнес-модели, такие как малобюджетные перевозчики. Столкнувшись с многочисленными проблемами, такими как влияние экономического кризиса, замедление экономической активности, повышение цен на топливо и нормативные ограничения, авиационная отрасль неоднократно призывала к большей коммерческой свободе, с тем чтобы отреагировать на меняющийся рынок и в отдельных случаях на замену системы двусторонних отношений. В целом, авиационное сообщество сталкивается с растущим несоответствием между существовавшей до либерализации структурой регулирования, основанной на подходе с участием государства, и глобальным рынком, сформировавшемся после либерализации. Устранение этой двойственности потребует согласованных усилий и более смелых шагов.

2.6 На 37-й сессии Ассамблеи ИКАО была решительно поддержана ведущая роль, которую ИКАО следует играть в данном вопросе.

### 3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПОЛИТИКИ ИКАО

3.1 ИКАО разработала значительный объем инструктивного материала по вопросам политики доступа к рынку. Инструктивный материал включает соответствующие резолюции Ассамблеи, типовые положения для включения в соглашения о воздушном сообщении, а также выводы, рекомендации и декларации конференции воздушного транспорта, содержащиеся в Дос 9587 (*Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта*). Один из принципов, который следует отметить, заключается в том, что "государствам следует и в дальнейшем двигаться в направлении либерализации по собственному выбору и собственными темпами, применяя в соответствующих случаях двусторонние, региональные и/или многосторонние подходы" (вывод ATConf/5).

3.2 Типовое соглашение о воздушном сообщении (ТСВС), разработанное ИКАО и одобренное Конференцией ATConf/5, содержит полезный инструктивный материал по либерализации, который используется государствами при развитии отношений в области воздушных сообщений. ТСВС остается "живым документом", который подлежит периодическому обновлению по мере развития либерализации.

3.3 После тщательного изучения и подготовки ИКАО провела в 2008 году первую Конференцию по проведению переговоров о воздушных сообщениях (ICAN). Она предоставляет государствам возможность встречаться в централизованном порядке для проведения двусторонних переговоров в одном месте, что в значительной степени повышает эффективность процесса переговоров. С самого начала это мероприятие проводилось ежегодно в различных регионах с растущим количеством участников. К 2012 году в общей сложности 107 стран (56 % членов ИКАО) воспользовались этим механизмом по меньшей мере один раз, что привело к подписанию более 300 соглашений и договоренностей о воздушном сообщении.

3.4 При рассмотрении возможных путей упрощения либерализации в 2009 году, Совет ИКАО установил, что большая часть существующего инструктивного материала ИКАО сохраняет свою актуальность и действенность, и что основная проблема заключается не в нехватке инструктивного материала, а скорее в недостаточной осведомленности о нем государств или его применении.

### 4. ОБСУЖДЕНИЕ

4.1 Почти 70 лет спустя, после образования ИКАО в 1944 году, авиационному сообществу предоставляется историческая возможность на Конференции ATConf/6 рассмотреть текущее положение и изучить возможные пути достижения дальнейшего прогресса с целью модернизации глобального нормативного режима для обеспечения эффективного и устойчивого развития международного воздушного транспорта в соответствии с положениями преамбулы к Чикагской конвенции. Представленные ниже возможные варианты призваны облегчить дальнейшую либерализацию доступа к рынку в отношении прав на перевозку.

4.2 Ввиду того, что большая часть существующего инструктивного материала ИКАО по-прежнему сохраняет свою актуальность и действенность, ИКАО может предпринять большие усилия по оказанию содействия повышению уровня осведомленности государств об инструктивном материале ИКАО, поддержанию его актуальности и обеспечению учета потребностей государств, а также поощрению его более широкого использования. ИКАО следует продолжать предоставлять государствам механизм ICAN для повышения эффективности процесса переговоров о воздушных сообщениях и поощрять его использование не только для двусторонних, но и плюрилатеральных или многосторонних консультаций или переговоров.

4.3 Опыт последних двух десятилетий показал, что либерализация доступа к рынку может быть достигнута путем применения односторонних, двусторонних, региональных и многосторонних подходов. Государства следует поощрять продолжать их использование в будущем.

4.4 Другим путем преодоления узких мест системы двусторонних отношений и совершенствование глобального процесса и структуры регулирования является исполнение ИКАО ведущей роли в разработке многостороннего подхода с целью содействия расширению доступа к рынку. Это может быть реализовано в форме международного соглашения, в соответствии с которым стороны обязуются устранять ограничения в отношении основных "свобод воздуха". При разработке такого соглашения можно воспользоваться прошлым опытом и такими наработками, как соглашение об "открытом небе", региональными соглашениями о либерализации и плюрилатеральными или многосторонними соглашениями. С учетом различий между потребностями и обстоятельствами государств, такое соглашение может быть рассчитано на их подписание на начальном этапе "выражающими желание и готовность сторонами", например государствами, уже имеющими соглашения об "открытом небе" друг с другом, и в дальнейшем их открытие для присоединения любым, выражающим готовность, сторонам.

4.5 Такое начинание потребует значительной поступательной работы ИКАО, включая проведение дальнейших исследований и консультаций с участием экспертов и государств, особенно по вопросам конкретного охвата и разработки положений. Несмотря на то, что эта задача является сложной, перспектива достижения этой цели становится все более обнадеживающей в том плане, что наблюдается растущее и широко распространенное положительное отношение к либерализации доступа к рынку, о чем свидетельствует большое количество соглашений о либерализации или "открытом небе", в том числе некоторых региональных, плюрилатеральных или многосторонних соглашений.

4.6 Недавнее обследование государств (письмо государствам SC 6/1-12/57 от 4 октября 2012 года) показало, что 85 % приславших ответы государств (52 из 61) поддерживают предприятие ИКАО таких действий. Это могло бы стать историческим шагом международного сообщества в деле создания более эффективного и действенного глобального режима регулирования для обеспечения устойчивого развития международного воздушного транспорта.

## 5. ВЫВОДЫ

5.1 В свете вышеизложенного рассмотрения вопроса можно сделать следующие выводы:

- a) после Конференции ATConf/5 все большее количество государств включилось в процесс либерализации доступа к рынку. Отрасль воздушного транспорта продолжает призывать к предоставлению больших коммерческих свобод и нормативной гибкости. Растущее число регионов принимает межрегиональные программы по либерализации, включая обязательства в отношении открытого доступа к рынку;
- b) несмотря на наращивание темпов в направлении более открытого и более полного доступа к рынку государствами и между ними, некоторые из них неохотно идут на одобрение полной либерализации рынков или переход от двустороннего подхода к многостороннему соглашению в отношении обмена правами на перевозку. Некоторые факторы, препятствующие либерализации, включают недостаточную осведомленность об открытости рынков или

неуверенность в преимуществах такого подхода, отсутствие политической воли у некоторых правительств и в отдельных случаях влияние некоторых авиакомпаний на принятие решений правительствами;

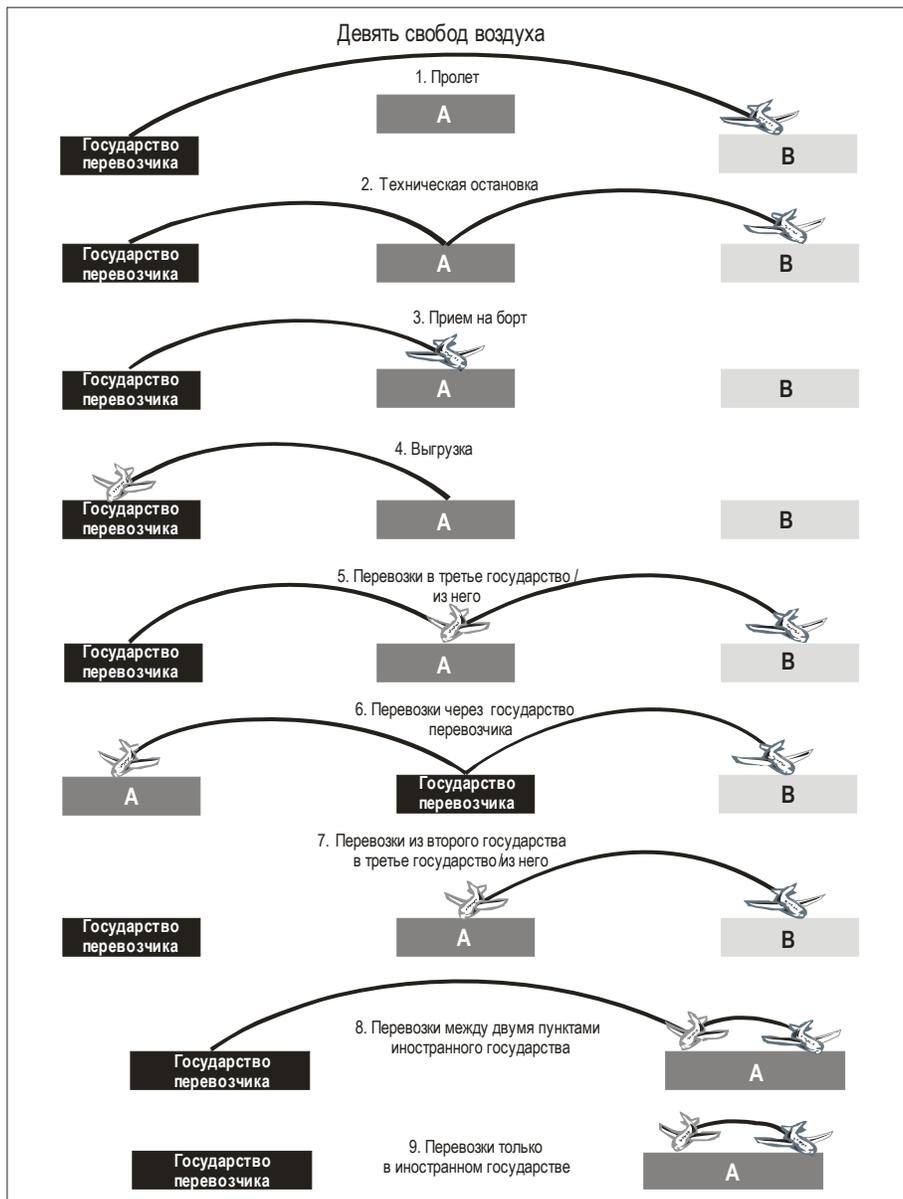
- с) до появления приемлемого на глобальном уровне заменяющего механизма, двусторонний подход будет продолжать оставаться основным средством, используемым большинством государств для обмена коммерческими правами в области международного воздушного транспорта. Вместе с тем, международному сообществу необходимо модернизировать глобальный режим регулирования для обеспечения более эффективного и устойчивого развития международного воздушного транспорта. В этом отношении ИКАО могла бы сыграть ведущую роль в облегчении и оказании содействия дальнейшей либерализации и выступлении с ведущих позиций в разработке инструктивного материала и нормативных соглашений.

## 6. РЕКОМЕНДАЦИИ

6.1 Конференции предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

- а) государствам следует поощрять использовать механизм ICAN при проведении плурилатеральных или многосторонних переговоров, поскольку ICAN подтвердил свою ценность в качестве платформы для государств и, следовательно, может быть использован организациями по региональной интеграции, имеющими полномочия представлять государства на переговорах по соглашениям о воздушных сообщениях, с целью повышения эффективности переговоров о воздушных сообщениях и, как следствие, для прокладки путей в направлении большей либерализации;
- б) ИКАО следует продолжать играть главную роль в разработке инструктивного материала по регулированию международного воздушного транспорта, предпринимать конкретные действия для облегчения нормативного развития и продолжать стремиться к достижению многостороннего подхода к обмену коммерческими правами;
- с) ИКАО следует взять на себя ведущую роль в разработке международного соглашения с целью облегчения расширения доступа к рынку, как указано в пп. 4.4 и 4.5, с учетом интересов всех государств и заинтересованных авиационных партнеров;
- д) ИКАО следует принимать более решительные меры по продвижению своей политики и инструктивного материала по регулированию и либерализации воздушного транспорта, поддержанию их актуальности и способности реагировать на меняющуюся ситуацию и потребности государств и заинтересованных партнеров, и оказывать содействие и помощь государствам в процессе либерализации;
- е) ИКАО следует рассмотреть дополнительные пути содействия либерализации, такие как подготовка и публикация целевых исследований об опыте государств в сфере либерализации и разработка государствами показателей либерализации доступа к рынку.

## ДОБАВЛЕНИЕ А "СВОБОДЫ ВОЗДУХА"



## ДОБАВЛЕНИЕ В

### ГОСУДАРСТВА, ПОДПИСАВШИЕ ДВУСТОРОННИЕ СОГЛАШЕНИЯ ОБ "ОТКРЫТОМ НЕБЕ"

1. На рис. 1 ниже темным цветом выделены государства, подписавшие одно или несколько двусторонних соглашений\* об "открытом небе". После 1992 года в общей сложности 145 государств подписали одно или несколько соглашений об "открытом небе" (составляющие 76 % членов ИКАО).

**Рис. 1. ГОСУДАРСТВА, УЧАСТВУЮЩИЕ В ДВУСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЯХ ОБ  
"ОТКРЫТОМ НЕБЕ"**



*\* Термин "соглашение об открытом небе", несмотря на отсутствие единообразного толкования его авторами, используется, как правило, для описания типа соглашения, создающего нормативный режим, опирающийся главным образом на устойчивую рыночную конкуренцию для достижения поставленных целей в осуществлении воздушных сообщений и в основном или полностью лишенный a priori управления со стороны правительства правами доступа, провозной емкостью и ценообразованием и другими вспомогательными правами при осуществлении авиапредприятиями коммерческой деятельности (источник: Дос 9626 "Руководство по регулированию международного воздушного транспорта").*