



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

- Пункт 1 повестки дня. Глобальный обзор тенденций и событий
Пункт 1.1 повестки дня. События в отрасли и в сфере регулирования
Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования
Пункт 2.1 повестки дня. Доступ к рынку

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ДОСТУПА К РЫНКУ

(Представлено Чили)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе суммируется опыт Чили в области либерализации доступа к рынку, и представляются ИКАО несколько предложений по принятию мер, направленных на поддержку/содействие либерализации. В нем также предлагается текст многостороннего соглашения по либерализации международных воздушных перевозок.

Действия: Конференции предлагается согласиться с рекомендациями, представленными в п. 4.

<i>Справочный материал:</i>	Справочный материал ATConf/6 размещен на веб-сайте: www.icao.int/meetings/atconf6
-----------------------------	---

1. ОПЫТ ЧИЛИ В ОБЛАСТИ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ДОСТУПА К РЫНКУ

1.1 Опыт Чили основывается на коммерческой политике в области воздушного транспорта, которая направлена на то, чтобы обеспечить для страны наилучшую связность сети воздушного транспорта, а именно: обеспечить выполнение максимально возможного числа рейсов без каких-либо расходов со стороны государства, независимо от национальной принадлежности авиаперевозчика, выполняющего эти рейсы. Этот принцип был заложен в законе, принятом в 1979 году, который с тех пор применяется без изменений. Данная политика предусматривает минимальное вмешательство со стороны полномочных органов в решение коммерческих вопросов, одновременно с этим предлагая всем государствам ввести на взаимной основе политику "открытого неба", охватывающую в том числе и каботажные перевозки.

¹ Версия на испанском языке предоставлена Чили.

1.2 В результате реализации данной политики у Чили в настоящее время имеются соглашения об "открытом небе", предусматривающие третью и четвертую свободы воздуха, более чем с 40 государствами; соглашения с 30 из этих государств также включают пятую и шестую свободы воздуха, с 20 – седьмую свободу воздуха, а с 10 – восьмую и девятую свободы воздуха или возможность выполнять каботажные перевозки. Опыт Чили считается успешным. Каждый раз, когда между Чили и каким-либо государством достигалась договоренность о снятии ограничений, особенно тех, которые связаны с пятой свободой воздуха, объем перевозок с этим государством возрастал. Другим результатом коммерческой политики в области воздушного транспорта явились позитивные сдвиги развития отрасли в Чили, целиком основанные на деятельности частного сектора, без какой-либо поддержки со стороны государства. Статистические данные показывают, что соотношение объема авиаперевозок и численности населения Чили (0,75) превосходит аналогичное соотношение в большинстве государств региона Латинской Америки.

1.3 Как показывает опыт Чили, ограничения, сохраняемые некоторыми государствами в целях защиты рынка для своих национальных авиаперевозчиков, фактически означают потерю с точки зрения связности системы авиаперевозок и упущение возможностей развития, что затрагивает интересы как государства иностранного перевозчика, пытающегося ввести новые рейсы, так и государства, которое сохраняет эти ограничения. Трудно объяснить ситуацию, когда государства, которые придерживаются политики свободной рыночной экономики во всех сферах, не распространяют ее на воздушный транспорт, продолжая при этом ограничивать конкуренцию между авиакомпаниями, что не является обоснованной позицией.

1.4 Эти направления государственной политики противоречат друг другу, поскольку с одной стороны предпринимаются усилия по содействию развитию туризма, в то время как с другой стороны накладываются ограничения на рейсы иностранных авиакомпаний, которые могли бы привести к увеличению числа туристов; идет приватизация аэропортов, сопровождаемая требованием обеспечить их самофинансирование, однако иностранным авиакомпаниям не разрешают увеличивать число рейсов в эти аэропорты. Все вышесказанное может найти объяснение только через призму проблем, связанных с асимметричной информацией.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

2.1 **Пересмотреть статистическую систему ИКАО.** Одна из причин, влияющих на сохранение упомянутых ограничений, состоит в том, что статистические данные об объеме воздушных перевозок не отражают объем рынков. В статистических данных, собираемых и обрабатываемых ИКАО, а также почти всеми государствами, учитывается число только тех пассажиров, перевозка которых осуществляется между пунктами отправления и назначения данного рейса, однако это число не всегда совпадает с числом пассажиров, перевозимых между пунктами отправления и конечными пунктами назначения самих пассажиров. На многих международных маршрутах большинство пассажиров следует не в конечный пункт назначения данного рейса, а летят дальше на стыковочных рейсах.

2.2 Как следствие этого, в ходе двусторонних переговоров государства, которые придерживаются политики ограничений, часто предлагают своим партнерам доказать, что имеет место увеличение объема перевозок, которое служило бы обоснованием для введения новых рейсов. Другими словами, они добиваются, чтобы их партнеры доказали, что объем рынка воздушных перевозок между двумя странами расширился. Если такое увеличение является главным образом результатом выполнения стыковочных, а не прямых рейсов, то невозможно привести такое доказательство, а значит их партнеры не смогут добиться увеличения числа рейсов.

2.3 В связи с этим необходимо усовершенствовать статистические системы, с тем чтобы они достоверно отражали объем рынков, который и является на самом деле предметом двусторонних переговоров, хотя масштабы того, о чем ведутся переговоры редко бывают известны. Тем не менее, авиакомпании располагают этой информацией. Предлагается, чтобы ИКАО пересмотрела критерии, которые применяются к сбору и обработке статистических данных о воздушных перевозках, так чтобы объем этих перевозок можно было измерить с учетом пунктов отправления и конечных пунктов назначения пассажиров.

2.4 **Провести исследования расходов и выгод, связанных с этими ограничениями на международные воздушные перевозки.** Учитывая, что ИКАО уже разработала и утвердила на Пятой Всемирной авиатранспортной конференции 2003 года соответствующие рекомендации для государств относительно открытия своих рынков, а также принимая во внимание поддержку, которую ИКАО могла бы оказать в целях содействия свободному доступу к рынку, следует проводить политику, предусматривающую предоставление каждому государству информации о том, какое значение для экономики каждого государства имеют воздушные перевозки, а также данные о том, во сколько обходятся для каждой экономики случаи, когда иностранному авиоперевозчику, желающему выполнять международные полеты, не предоставляется такая возможность. Другими словами, речь идет об издержках, которые несет экономика государств в тех случаях, когда они продолжают накладывать ограничения на воздушные перевозки.

2.5 **Провести силами ИКАО исследование** по вопросам, связанным с этими расходами и выгодами, так чтобы государства смогли проанализировать их перед заключением двусторонних соглашений о правах на перевозки. Кроме того, предлагается, чтобы ИКАО рекомендовала также этим государствам провести такие исследования своими силами на основе рекомендаций, представленных ИКАО.

2.6 **Создать регистр данных о степени "открытости" неба.** Предлагается, чтобы ИКАО создала регистр данных о степени "открытости" неба, реализуемой в государствах посредством их соглашений о воздушном сообщении; этот регистр мог бы использоваться государствами в качестве источника информации о действиях, предпринимаемых в других государствах в данной области. В регистр должна будет включаться информация, которую страны добровольно представляют в ИКАО.

2.7 **Разработать многостороннее соглашение по либерализации.** Предлагается, чтобы ИКАО разработала многостороннее соглашение по либерализации воздушного сообщения. В качестве типовых вариантов для этой цели могли бы использоваться некоторые двусторонние соглашения об "открытом небе", которые действуют в настоящее время. Тем не менее, предлагается также рассмотреть и возможность разработки многостороннего соглашения, которое будет ограничиваться только основными элементами либерализации. Наличие соглашения этого типа будет иметь преимущество в части упрощения решения задачи либерализации, поскольку переговоры по двусторонним соглашениям об "открытом небе" часто становятся обременительными вследствие дискуссий по пространным положениям, которые никогда не применяются на практике.

2.8 Секретариат предлагает (см. п. 4.4 документа ATConf/6-WP/13), чтобы ИКАО взяла на себя ведущую роль в разработке многосторонних подходов, таких как многостороннее соглашение по либерализации доступа к рынку. В п. 4.5 документа WP/13 также указывается, что это будет довольно затруднительной задачей для ИКАО. С учетом всего вышесказанного мы считаем, что в тексте предлагаемого нами многостороннего соглашения удастся избежать этой сложности, поскольку каждому государству для подписания такого соглашения потребуется

только определить свою позицию в отношении доступа к рынку. Все другие вопросы, которые обычно включаются в двусторонние соглашения, останутся в сфере действия двусторонних соглашений, как это до сих пор имело место.

2.9 Один из возможных вариантов упрощенного многостороннего соглашения приводится ниже. Соглашение содержит только шесть статей, однако оно охватывает элементы, которые действительно имеют самое важное значение, когда речь заходит о либерализации, и относится как к совместным пассажирским и грузовым перевозкам, так и чистогрузовым перевозкам. В этом случае графиков маршрутов не требовалось бы, поскольку все маршруты являлись бы открытыми. Это многостороннее соглашение действовало бы совместно с двусторонними соглашениями, однако оно имело бы преимущественное значение над ними в отношении вопросов, содержащихся в данном многостороннем соглашении, если только двусторонним соглашением не будет предусмотрено бóльшая степень "открытости" неба. Это типовое соглашение либерализовало бы пассажирские перевозки вплоть до шестой, а грузовые перевозки – до седьмой свободы воздуха. Кроме того, мог бы быть открыт для подписания на выборочной основе второй вариант данного соглашения, который предусматривал бы либерализацию только грузовых перевозок вплоть до седьмой свободы воздуха. В этом случае потребовалось бы изменить только соответствующие части статьи 1. В рамках этого многостороннего соглашения не допускались бы оговорки, если не считать статей 2 и 3, применительно к которым оговорки могли бы делаться не в целях их изменения, а скорее в целях их исключения из данного соглашения. Депозитарием данного соглашения являлась бы ИКАО.

3. ПРОЕКТ МНОГОСТОРОННЕГО СОГЛАШЕНИЯ ПО ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОЗДУШНЫХ ПЕРЕВОЗОК

3.1 *Стороны настоящего Соглашения (далее именуемые Сторонами), / желая содействовать развитию системы воздушных перевозок, основанной на конкуренции между авиакомпаниями на рынке с минимальным правительственным вмешательством и регулированием; / желая способствовать расширению возможностей воздушного транспорта на недискриминационной основе; / принимая во внимание Конвенцию о международной гражданской авиации, открытую для подписания в Чикаго 7 декабря 1944 года, (далее именуемую Конвенцией), / условились о следующем:*

СТАТЬЯ 1. Предоставление прав. Каждая Сторона предоставляет другим Сторонам в целях осуществления воздушного сообщения авиаперевозчиками других Сторон следующие права: право выполнять регулярные и нерегулярные пассажирские и грузовые перевозки или чистогрузовые перевозки между территориями Сторон (3-я и 4-я свободы воздуха); между территорией других Сторон и любым третьим государством либо напрямую (5-я свобода воздуха), либо транзитом через его территорию (6-я свобода воздуха) без требования включать при выполнении грузовых перевозок какой-либо пункт на территории государства, назначающего авиакомпанию (7-я свобода воздуха); без каких-либо ограничений в отношении маршрутов, частоты рейсов и воздушных судов, которые могут находиться во владении, взяты в аренду или зафрахтованы.

СТАТЬЯ 2. Назначение и разрешение на эксплуатацию. 1. Каждая Сторона будет иметь право назначать по своему желанию для выполнения авиатранспортных операций, предусмотренных данным Соглашением, любое число авиакомпаний и аннулировать или изменять такие назначения. Уведомления об этих назначениях будут направляться в письменной форме соответствующей Стороне по дипломатическим каналам, а также депозитарию. / 2. Авиационные власти одной Стороны могут потребовать, чтобы авиакомпания, назначенная другой

Стороной, представила доказательства того, что она способна выполнять условия, предписанные типовыми законами и правилами, обоснованно применяемыми этими властями для авиатранспортных операций. / 3. Каждая Сторона будет иметь право отзываться или аннулировать назначения, указанные в п. 2 настоящей Статьи, или накладывать ограничения на назначенную авиакомпанию, которые она считает необходимыми для реализации прав, указанных в Статье 1 настоящего Соглашения, если данная авиакомпания не зарегистрирована в качестве юридического лица и ее головной офис не расположен на территории назначающей Стороны, или, если данная Сторона не осуществляет нормативный контроль.

СТАТЬЯ 3. Коммерческие возможности. 1. Предоставляя или способствуя предоставлению разрешенного обслуживания на согласованных маршрутах, любая авиакомпания, назначенная одной из Сторон, может заключать коммерческие соглашения, такие как соглашения по совместному использованию кодов и блокированию мест с авиакомпаниями, назначенными любой из Сторон, и/или авиакомпанией(ями) из третьего государства, при условии, что: **i)** авиакомпания, которая заключает эти коммерческие соглашения, обладает соответствующими правами на авиaperевозки; **ii)** билеты на самолеты и любые другие документы, которые в соответствии с условиями осуществления воздушных перевозок и/или авиагрузовыми накладными, четко определяют для покупателя или пользователя соответствующих услуг, какая авиакомпания будет фактически предоставлять каждый сегмент обслуживания и с какой авиакомпанией он/она будет вступать в коммерчески-договорные отношения. / 2. Предоставляя или способствуя предоставлению разрешенного обслуживания на согласованных маршрутах, любая авиакомпания, назначенная одной из Сторон, также может заключать коммерческие соглашения, такие как соглашения по "обмену" воздушными судами; соглашения об аренде воздушных судов без экипажа (аренда типа "драй лиз"); соглашения о передаче воздушных судов в субаренду; соглашения об аренде воздушных судов на несколько часов и соглашения об аренде воздушных судов с экипажем, которые могут включать или не включать страховку и техническое обслуживание (аренда типа "уэт лиз"), с авиакомпаниями, назначенными любой из Сторон и/или авиакомпанией(ями) из третьего государства.

СТАТЬЯ 4. Конкуренция между авиакомпаниями. 1. Каждая назначенная авиакомпания будет иметь право определять уровень провозной емкости, которую она может обеспечить. / 2. Ни одна из Сторон не будет в одностороннем порядке ограничивать объем и расписание перевозок или тип (или типы) воздушных судов, эксплуатируемых авиакомпаниями, назначенными другой Стороной, за исключением случаев, когда это необходимо по соображениям таможенного контроля, а также по техническим, эксплуатационным или экологическим причинам, в соответствии со стандартными условиями согласно статье 15 Конвенции и всегда на недискриминационной основе.

СТАТЬЯ 5. Денонсация. Стороны могут денонсировать настоящее Соглашение посредством направления депозитарию письменного уведомления. Денонсация начнет действовать через 12 месяцев после получения депозитарием этого уведомления, если Стороны не уведомят депозитария в письменном виде о том, что они хотят отказаться от своих уведомлений до истечения указанного срока.

СТАТЬЯ 6. Вступление в силу. Настоящее Соглашение вступает в силу с даты его подписания по крайней мере четырьмя государствами.

4. РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Конференции предлагается:

- a) поручить ИКАО пересмотреть критерии, которые применяются к **статистике воздушных перевозок**, так чтобы с ее помощью можно было измерить объем рынков исходя из пунктов отправления и конечных пунктов назначения пассажиров;
- b) поручить ИКАО провести исследования в области **выгод и затрат, связанных с ограничениями** международных воздушных перевозок;
- c) обратиться с просьбой к государствам также провести исследования, указанные в подпункте b), на основе критериев, представленных ИКАО;
- d) предложить ИКАО создать **регистр данных о степени "открытости" неба**, достигнутой странами посредством своих соглашений о воздушном сообщении;
- e) настоятельно рекомендовать ИКАО разработать **многостороннее соглашение по либерализации международных воздушных перевозок** на базе представленного выше текста.

— КОНЕЦ —