



ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

ПУНКТ 2.1 ПОВЕСТКИ ДНЯ

Прилагаемый материал представляет собой доклад по пункту 2.1 повестки дня, и его следует включить в соответствующий раздел доклада в желтой обложке.

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

Пункт 2.1 повестки дня. Доступ к рынку

Примечание. В рамках данного пункта повестки дня Конференция рассмотрела три вопроса: а) либерализация доступа к рынку; б) грузовые авиаперевозки; с) прочие вопросы, касающиеся доступа к рынку.

а) Либерализация доступа к рынку

2.1.1 ДОКУМЕНТАЦИЯ

2.1.1.1 В рамках пункта 2.1 повестки дня Конференция рассмотрела вопрос о правах на перевозку на основе следующих рабочих документов: WP/13 (Секретариат), WP/28 (Чили), WP/97 (Китай), WP/40 (Египет), WP/82 (Индонезия), WP/34 (Новая Зеландия), WP/78 (Сингапур), WP/44 Revised (Турция), WP/93 (Объединенные Арабские Эмираты), WP/60 (Соединенные Штаты Америки), WP/103 (Венесуэла), WP/54 (представлен Ирландией от имени Европейского союза (ЕС) и его государств-членов и другими государствами – членами Европейской конференции гражданской авиации (ЕКГА)), WP/63 (Всемирная туристская организация (ЮНВТО)), WP/67 (Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА)), WP/81 (Международная федерация ассоциаций линейных пилотов (ИФАЛПА)) и WP/99 (Международная федерация транспортников (МФТ)).

2.1.1.2 Конференция также приняла к сведению следующие информационные документы: IP/3 (Австралия), IP/17 (Бразилия), IP/5 (Польша), IP/14 (Республика Корея), IP/19 (54 государства – члена Африканской комиссии гражданской авиации (АКГА)), IP/6 (22 государства – члена Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА)) и IP/8 (Всемирная торговая организация (ВТО)).

2.1.2 РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1.2.1 Конференция в целом признала значительные преимущества, которые либерализация воздушного транспорта приносит государствам, отрасли и потребителям, а также ее вклад в мировую экономику, торговлю, туризм, социальное развитие и создание рабочих мест; также получила поддержку идея о необходимости дальнейшего расширения доступа к рынку. Основное внимание в ходе обсуждения обращалось на пути и темпы либерализации в государствах, а также на необходимость учитывать интересы всех заинтересованных сторон, включая трудоспособное население.

2.1.2.2 Многие участники поддержали мнение о том, что с учетом различий в уровнях развития государств и потребностей в воздушном транспорте, государствам следует проводить либерализацию, исходя из собственных темпов, и применять подходы, отвечающие их потребностям и внутренней ситуации. В то же самое время было выражено общее согласие с необходимостью модернизировать глобальную основу регулирования доступа к рынку, с тем чтобы учесть изменения в мировой экономике; также было признано необходимым, чтобы ИКАО играла лидирующую роль в процессе эволюции нормативных положений. В этой связи было поддержано предложение о том, чтобы ИКАО разработала долгосрочный концептуальный план

глобальной либерализации воздушного транспорта, включая многосторонние решения, с учетом интересов всех государств и заинтересованных авиационных сторон.

2.1.2.3 По мнению одних государств имеется тесная связь между доступом к рынку и добросовестной конкуренцией, а по мнению других связь между доступом к рынку и добросовестной конкуренцией имеется не всегда.

2.1.2.4 Большое количество государств поддержали предложение о том, чтобы ИКАО разработала международное соглашение, основанное на достижениях прошлых лет и существующих либерализованных нормативных договоренностях, для использования государствами в целях дальнейшей либерализации доступа к рынку. Однако Конференция отметила, что это может потребовать выполнения большого объема работ и в этой связи следует рассмотреть положения многосторонних соглашений о либерализации международного воздушного транспорта (MALIAT) и причины, в силу которых количество участников таких соглашений не увеличивается. Также было предложено провести эту работу в консультации с экспертами (например, с Группой экспертов по регулированию воздушных перевозок (ATRP)), государствами, отраслью и другими авиационными заинтересованными сторонами, а также чтобы до начала реализации данного проекта ИКАО провела исследования, проанализировав потребности государств и оценив стоимость подготовки и ресурсы, требуемые для подготовки такого соглашения. Кроме того, Конференция приняла к сведению подготовленный одним государством предлагаемый проект текста многостороннего соглашения о либерализации доступа к рынку.

2.1.2.5 Учитывая длительность процесса подготовки многосторонних соглашений, широкую поддержку получило предложение о том, что государствам следует продолжать либерализацию доступа к рынку, используя существующие возможности, включая двусторонние, региональные и плюрилатеральные договоренности, такие как присоединение к MALIAT.

2.1.3 ВЫВОДЫ

2.1.3.1 В результате рассмотрения документации и состоявшейся дискуссии по вопросу либерализации доступа к рынку (прав на перевозку) в рамках пункта 2.1 повестки дня Конференция сделала следующие выводы:

- a) либерализация приносит существенные выгоды государствам, потребителям, авиакомпаниям, аэропортам, местному населению и национальной экономике. Расширение доступа всех поставщиков воздушного сообщения к международному рынку позволяет сектору воздушного транспорта максимально увеличить свой вклад в развитие глобальной экономики;
- b) либерализация является средством и процессом, а не конечной целью. Эволюция нормативных положений предусматривает создание благоприятных условий, в которых международный воздушный транспорт может развиваться и процветать упорядоченным, эффективным, экономически выгодным и устойчивым образом без ущерба для безопасности полетов и авиационной безопасности и при соблюдении социальных и трудовых стандартов;

- с) государства проводят либерализацию доступа к рынкам различными путями и различными темпами, исходя из своих потребностей, условий и политических целей, и добиваются существенных результатов и успехов. Тем не менее отмечается возрастающая потребность в модернизации нормативно-правовой основы регулирования, разработанной десятилетия назад, учитывая изменение глобальных экономических и бизнес-условий и необходимость удовлетворения потребностей государств, отрасли и потребителей в XXI веке;
- д) широкую поддержку авиационного сообщества получила идея дальнейшей либерализации воздушного транспорта и участия ИКАО в процессе упрощения этой деятельности. Активную поддержку получило предложение о том, чтобы ИКАО в тесном сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами возглавила работу по изучению путей расширения доступа к рынку, включая долгосрочные многосторонние решения, принимая при этом во внимание тот факт, что государства будут осуществлять либерализацию своими темпами с учетом национальных потребностей;
- е) в краткосрочном плане государствам следует продолжать проводить либерализацию доступа к рынку в соответствии со своими особенностями и потребностями, используя существующие механизмы, такие, как многостороннее соглашение о либерализации международного воздушного транспорта (MALIAT), а ИКАО следует продолжать предоставлять инструктивный материал и оказывать помощь государствам в упрощении этого процесса.

2.1.4 РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендация 2.1/1. Либерализация доступа к рынку

Конференция рекомендует:

- а) государствам следует продолжать проводить либерализацию доступа к рынку таким образом и такими темпами, которые отвечают их потребностям и обстоятельствам, уделяя надлежащее внимание защите интересов всех заинтересованных сторон, изменению экономических условий и требованиям инфраструктуры;
- б) ИКАО следует разработать и принять долгосрочный концептуальный план либерализации международного воздушного транспорта, включая изучение вопроса о подготовке международного соглашения, в соответствии с которым государства смогут осуществлять либерализацию доступа к рынку, принимая во внимание прошлый опыт и достижения государств, включая существующие соглашения о либерализации доступа к рынку, заключенные на двустороннем, региональном и многостороннем уровнях, а также различные предложения, представленные в ходе Конференции;
- с) ИКАО следует сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами, проводя консультации с экспертами, государствами, отраслью, заинтересованными организациями и другими заинтересованными сторонами для достижения общего понимания и консенсуса при разработке долгосрочного концептуального плана и соответствующих нормативных договоренностей;

- d) ИКАО следует продолжать предоставлять инструктивный материал и оказывать помощь государствам, содействуя процессу либерализации доступа к рынку и используя такие возможности, как Конференция ИКАО по проведению переговоров о воздушных сообщениях (ICAN);
- e) ИКАО следует постоянно обновлять свой политический инструктивный материал по вопросам регулирования и либерализации воздушного транспорта и реагировать на изменения и потребности государств, а также изучать дополнительные возможности, позволяющие упростить процесс либерализации.

b) Грузовые авиаперевозки

2.1.5 ДОКУМЕНТАЦИЯ

2.1.5.1 В рамках пункта 2.1 повестки дня Конференция рассмотрела вопрос о грузовых авиаперевозках на основе следующих рабочих документов: WP/14 (Секретариат), WP/34 (Новая Зеландия), WP/36 (Латиноамериканская и Карибская ассоциация воздушного транспорта (ALTA) и Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА)) и WP/96 (Международная ассоциация грузовых авиаперевозок (ТIАСА)).

2.1.6 РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1.6.1 Конференция рассмотрела вопрос о либерализации грузовых авиаперевозок параллельно с обсуждением вопроса о либерализации доступа к рынку.

2.1.6.2 Поддержку получило предложение о том, чтобы, учитывая индивидуальные особенности грузовых авиаперевозок, ИКАО разработала международное соглашение о либерализации грузового воздушного транспорта. До заключения соглашения государствам было предложено продолжать либерализацию грузовых авиаперевозок, используя существующие механизмы, включая односторонние, двусторонние, региональные или многосторонние договоренности. Внимание было обращено на тот факт, что государства могут присоединяться к многостороннему соглашению о либерализации международного воздушного транспорта (MALIAT) только в части, касающейся грузовых перевозок. Конференция отметила, что положения MALIAT и причины, по которым количество участников таких соглашений не увеличивается, следует учитывать при разработке нового соглашения.

2.1.6.3 Было высказано мнение о том, что разработка международного соглашения о либерализации грузовых авиаперевозок может привести к нарушению конкуренции между всеми грузовыми перевозчиками и пассажирскими авиаперевозчиками, осуществляющими перевозки груза, и что следует тщательно изучить такую ситуацию и принять меры по ее предупреждению.

2.1.7 ВЫВОДЫ

2.1.7.1 В результате рассмотрения документации и состоявшейся дискуссии по вопросу о грузовых авиаперевозках в рамках пункта 2.1 повестки дня Конференция сделала следующие выводы:

- a) грузовые авиаперевозки играют важную роль в глобальной экономике. Развитие и расширение грузовых авиаперевозок благоприятно сказывается на устойчивом развитии воздушного транспорта и вносит существенный вклад в развитие мировой торговли и экономики;
- b) государствам при подготовке договоренностей о воздушном сообщении необходимо должным образом учитывать отличительные особенности грузовых авиаперевозок;
- c) государства используют различные пути либерализации грузовых авиаперевозок, включая двусторонние региональные и плюрилатеральные договоренности, некоторые из которых открыты для вступления других государств, как, например, многостороннее соглашение о либерализации международного воздушного транспорта (MALIAT);
- d) инструктивный материал ИКАО о либерализации грузовых авиаперевозок сохраняет свою актуальность, и следует поощрять его использование государствами. В этой связи широкую поддержку получает идея о том, что ИКАО должна играть лидирующую роль в процессе содействия дальнейшей либерализации. Кроме того, определенную поддержку получило предложение о разработке ИКАО многостороннего соглашения, целенаправленно рассматривающего вопросы грузовых авиаперевозок. В этой связи необходимо обеспечить, чтобы такое соглашение не привело к нарушению конкуренции между всеми грузовыми перевозчиками и пассажирскими перевозчиками, осуществляющими перевозки груза и учитывало предпринимаемые ИКАО усилия по обеспечению доступа международного воздушного транспорта к рынку.

2.1.8 РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендация 2.1/2. Грузовые авиаперевозки

Конференция рекомендует:

- a) при обмене правами на доступ к рынку в рамках соглашений о воздушном сообщении государствам следует должным образом учитывать характерные особенности грузовых авиаперевозок, обеспечивая при этом предоставление соответствующих прав и эксплуатационную гибкость с целью содействия развитию этих перевозок;

- b) государствам следует продолжить либерализацию грузовых авиаперевозок, используя для этого все имеющиеся средства, и обмениваться имеющимся у них опытом с другими государствами;
- c) ИКАО следует возглавить разработку конкретного международного соглашения, призванного содействовать дальнейшей либерализации грузовых авиаперевозок с учетом накопленного опыта, достигнутых результатов и мнений государств относительно существующих договоренностей и рекомендаций, сделанных в ходе Конференции;
- d) к разработке новых соглашений, регулирующих грузовые авиаперевозки, ИКАО следует привлекать все соответствующие стороны и проводить консультации с экспертами, государствами, отраслью и заинтересованными партнерами.

c) Прочие вопросы, касающиеся доступа к рынку

2.1.9 ДОКУМЕНТАЦИЯ

2.1.9.1 В рамках пункта 2.1 повестки дня Конференция рассмотрела другие вопросы, касающиеся доступа к рынку, на основе следующих рабочих документов: WP/11 (Секретариат), WP/8 Revised (Секретариат), WP/87 (Республика Корея), WP/25 (представлен Бахрейном от имени Арабской комиссии гражданской авиации (АРКГА)), WP/89 (Международный совет аэропортов (МСА)), WP/64 (Соединенные Штаты Америки) и WP/99 (Международная федерация транспортников (МФТ)).

2.1.9.2 Конференция также рассмотрела следующие информационные документы: IP/9 (Южная Африка) и IP/11 (представлен Ирландией от имени Европейского союза (ЕС) и его государств-членов и другими государствами – членами Европейской конференции гражданской авиации (ЕКГА)).

2.1.10 РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1.10.1 По вопросу распределения "окон" Конференция отметила, что недостаточные возможности аэропортов в области распределения "окон" оказывают негативное влияние на способность авиаперевозчиков пользоваться правами доступа к рынку. Эту проблему нельзя решить на основе краткосрочных решений, ее необходимо рассматривать в более широкой, долгосрочной перспективе на основе планирования расширения инфраструктуры.

2.1.10.2 В отношении политики и практики, применяемых к распределению "окон" в аэропортах с ограниченной пропускной способностью, был высказан ряд различных мнений. Одни государства поддерживают правила распределения "окон", согласно которым предпочтение отдается авиакомпаниям из развивающихся стран. Другие государства высказали несогласие, подчеркнув, что "окна" следует распределять на основе принципов недискриминации и равных возможностей, как предусмотрено глобальными принципами ИАТА по распределению "окон".

2.1.10.3 Несмотря на эти расхождения, участники Конференции поддержали предложение о повышении степени транспарентности за счет публикации дополнительной информации, касающейся распределения "окон" в аэропортах с ограниченной пропускной способностью.

2.1.10.4 ИКАО было предложено отслеживать вопросы, связанные с распределением "окон", включая практику государств в том, что касается разрешения проблем распределения "окон", и обмениваться информацией о любых значительных событиях, включая информацию о спросе на пропускную способность аэропортов и системы организации воздушного движения (ОрВД) и/или ее ограничениях.

2.1.10.5 По вопросу ограничений на полеты в ночное время Конференция отметила, что запреты полетов в ночное время или ограничения на полеты в ночное время по-прежнему вызывают беспокойство у государств. Было признано, что такие ограничения тесно связаны с конкретными ситуациями на местах, и что ограничения могут оказывать существенное влияние на доступ к рынку и выполнение международных авиаперевозок; была принята к сведению информация о необходимости рассмотрения двух перспективных подходов. Широкую поддержку получило применение государствами "сбалансированного подхода" ИКАО при решении проблем управления шумом в аэропортах.

2.1.10.6 Участники Конференции высказали поддержку предложению, согласно которому некоторые типы операций, выполняемых деловой авиацией, следует рассматривать в качестве операций некоммерческой авиации, и что ИКАО следует рассмотреть вопрос о предоставлении соответствующих рекомендаций в целях гармонизации развития деловой авиации, которая является важным элементом общей системы международного воздушного транспорта.

2.1.11 ВЫВОДЫ

2.1.11.1 В результате рассмотрения документации и состоявшейся дискуссии по вопросам распределения "окон", ограничений на полеты в ночное время и деловой авиации в рамках пункта 2.1 повестки дня Конференция сделала следующие выводы:

- a) распределение "окон" связано с конкретными местными условиями, однако при этом оно оказывает влияние на доступ к рынку и осуществление международных воздушных сообщений. Поскольку объем воздушных перевозок продолжает возрастать, проблема нехватки "окон" будет возрастать и, по всей вероятности, такая нехватка распространится на другие аэропорты. Ввиду того что положение дел на местах варьируется от государства к государству и от аэропорта к аэропорту, предложить какое-либо глобальное решение представляется затруднительным, поэтому имеется необходимость в повышении степени транспарентности в отношении правил и процедур распределения "окон" и изучении вопроса о том, каким образом государства и заинтересованные партнеры могут совместно работать над их усовершенствованием;
- b) ИКАО рассмотрела вопрос о распределении "окон" и разработала соответствующий инструктивный материал для использования государствами, который сохраняет свою актуальность. В тех случаях, когда при распределении окон у государства возникают трудности с другими государствами, наиболее практическим подходом к решению этой проблемы является проведение

консультаций с заинтересованными сторонами в соответствии с установленными правилами, такими, как глобальные принципы ИАТА по распределению "окон", и имеющимися механизмами урегулирования споров;

- с) ограничения на полеты в ночное время также связаны с конкретными ситуациями на местах, однако они также оказывают влияние на доступ к рынку и выполнение международных воздушных перевозок. С ростом объемов воздушного движения данная проблема будет обостряться;
- д) ИКАО разработала "сбалансированный подход" к управлению авиационным шумом, который следует применять государствам при рассмотрении проблем авиационного шума и разработке соответствующей политики. Государства могут устранять трудности или разрешать споры относительно проблем, обусловленных ограничениями на полеты в ночное время, посредством имеющихся механизмов проведения консультаций и урегулирования споров;
- е) имеется общее мнение относительно того, что при планировании расширения авиационной инфраструктуры государствам следует надлежащим образом учитывать долгосрочные потребности в пропускной способности;
- ф) по мере либерализации рынков возникают другие вопросы, представляющие общий интерес для государств и авиационных партнеров, такие как использование авиации общего назначения. ИКАО следует играть роль в отслеживании событий и разработке соответствующего инструктивного материала.

2.1.12 РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендация 2.1/3. Прочие вопросы, касающиеся доступа к рынку

Конференция рекомендует:

- а) при рассмотрении вопросов, касающихся распределения "окон" и ограничений на полеты в ночное время, государствам следует надлежащим образом учитывать потребности и обеспокоенность других государств и прилагать все силы к тому, чтобы на основе консультаций устранять любую обеспокоенность в духе взаимоуважения, транспарентности, взаимопонимания и сотрудничества;
- б) в отношении ограничений на полеты в ночное время государствам следует уважать и соблюдать в своих нормативных положениях принцип сбалансированного подхода ИКАО применительно к управлению шумом в аэропортах;
- с) при планировании и расширении авиационной инфраструктуры государствам следует надлежащим образом учитывать долгосрочный спрос воздушного транспорта на пропускную способность;

-
- d) ИКАО следует продолжать отслеживать ситуацию и практику государств в том, что касается разрешения проблемы распределения "окон" и ограничений на полеты в ночное время, повышать осведомленность о соответствующем инструктивном материале, касающемся политики, и поощрять его использование государствами и заинтересованными сторонами;
 - e) ИКАО следует продолжать разработку основных политических принципов для государств в сфере экономического регулирования воздушного транспорта и разработать инструктивный материал по возникающим проблемам мирового значения, включая деловую авиацию.
-