



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

Монреаль, Штаб-квартира, 16–20 ноября 2026 года

Пункт 3 повестки дня. Укрепление нормативной и институциональной базы
3.2 Укрепление авиационной связности на основе прогрессивных
экономических и нормативных авиационных механизмов для
международного воздушного транспорта

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ КАК ПУТЬ К УЛУЧШЕНИЮ СВЯЗНОСТИ ВОЗДУШНОГО СООБЩЕНИЯ: ОПЫТ ЕДИНОГО АФРИКАНСКОГО РЫНКА ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА (SAATM)

(Представлено Того от имени 54 государств – членов
Африканской комиссии гражданской авиации (АКГА)²)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Региональные и плюрилатеральные механизмы либерализации стали практическими инструментами преобразования либерализации международного воздушного транспорта в более широкий доступ к рынку, улучшение связности и экономическую интеграцию. Хотя Единый африканский рынок воздушного транспорта (SAATM), Европейский единый авиационный рынок, Единый авиационный рынок Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Многостороннее соглашение об открытом небе Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА) различаются по правовому и институциональному устройству, они имеют общее направление: сокращение ограничительных барьеров для доступа к рынку в целях улучшения связности при одновременной поддержке добросовестной конкуренции и защиты потребителей. SAATM является главным механизмом Африки для либерализации воздушного транспорта и реализации Решения Ямусукро (YD). Африканская комиссия гражданской авиации (АКГА) сообщает, что 38 государств – членов Африканского союза подписали Торжественное обязательство по SAATM, внутриафриканская связность выросла с 15 % в 2018 году до 23 % в 2026 году и было введено более 124 новых внутриафриканских маршрутов, включая 22 маршрута пятой свободы. Таким образом, прогресс ощутим, но неравномерное осуществление, включая ограничительные двусторонние положения, задержки в выдаче разрешений и ограничения на права на перевозки, маршруты, пропускную способность, частоту, назначение и финансирование, продолжает сдерживать коммерчески используемый доступ к рынку.

¹ Варианты документа на английском и французском языках предоставлены АКГА.

² Алжир, Ангола, Бенин, Ботсвана, Буркина-Фасо, Бурунди, Габон, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Джибути, Египет, Замбия, Зимбабве, Кабо-Верде, Камерун, Кения, Коморские Острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Лесото, Либерия, Ливия, Маврикий, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Марокко, Мозамбик, Намибия, Нигер, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Сейшельские Острова, Сенегал, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Того, Тунис, Уганда, Центральнаяафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эсватини, Эфиопия, Южная Африка и Южный Судан.

Центральный вопрос политики заключается в том, каким образом государства могут преобразовать обязательства по либерализации в предсказуемые права на выполнение полетов в рамках благоприятствующей глобальной структуры.

Действия: Конференции предлагается:

а) признать, что региональные и плюрилатеральные механизмы либерализации, добровольно созданные или принятые государствами, могут служить практическими путями к более широкому открытию рынка, улучшению связности и устойчивому экономическому развитию и что опыт их внедрения может дать полезные уроки для регионов или государств, проводящих либерализацию;

б) просить Международную организацию гражданской авиации (ИКАО) укрепить и модернизировать свои руководящие принципы политики, рамочные основы, аналитические инструменты, сравнительную оценку и поддержку либерализации воздушного транспорта, включая систематический обмен опытом осуществления, измеримыми результатами и информацией о передовой практике, а также наращивание потенциала в сотрудничестве с компетентными региональными организациями в соответствующих случаях с учетом различных региональных обстоятельств и уровней развития;

с) рекомендовать государствам преобразовывать обязательства по либерализации в эффективный и коммерчески используемый доступ к рынку посредством своевременной выдачи разрешений, эффективного осуществления согласованных прав на перевозки и устранения ненужных ограничений при поддержке регуляторных гарантий и операционных показателей, измеряющих связность, частоту, выгоды для потребителей и пробелы в осуществлении; и делиться этими результатами с ИКАО и региональными организациями для поддержки корректирующих действий, разработки глобальной политики и обучения. В Африке такое сотрудничество следует осуществлять с АКГА как учреждением-исполнителем YD и SAATM.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"
<i>Финансовые последствия</i>	Ожидается, что предлагаемые действия будут осуществляться в рамках существующей и будущей программы работы ИКАО и имеющихся ресурсов с учетом приоритетов, установленных Организацией
<i>Справочный материал</i>	Решение об осуществлении Ямусукрской декларации о либерализации доступа к рынкам воздушного транспорта в Африке, 1999 год Континентальное исследование выгод Единого африканского рынка воздушного транспорта Дос 9587 "Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта" Долгосрочная концепция ИКАО по либерализации международного воздушного транспорта Регламент (ЕС) № 1008/2008 об общих правилах выполнения воздушных перевозок в Сообществе (Европа) Многостороннее соглашение ACEAN о воздушном сообщении (MAAS) и Многостороннее соглашение ACEAN о полной либерализации пассажирских воздушных перевозок (MAFLPAS) и протоколы к ним Многостороннее соглашение об открытом небе ЛАКГА, 2010 год

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Доступ к рынку международного воздушного транспорта традиционно регулируется главным образом посредством двусторонних соглашений о воздушном сообщении (BASA), контролирующих права на перевозки, маршруты, пропускную способность, частоту и назначение. Государства в нескольких регионах все чаще дополняют эти механизмы региональными и

плюрилатеральными структурами, предназначенными для расширения доступа к рынку, уменьшения фрагментации и улучшения связности. Европа, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКГА) и Африка приняли различные институциональные модели, но каждая из них демонстрирует, что постепенная либерализация может выходить за рамки отдельных двусторонних механизмов, учитывая при этом различные региональные обстоятельства и уровни готовности.

1.2 Опыт региональной либерализации дает ценные сведения о преобразовании политических обязательств в операционный доступ к рынку – задаче, общей для всех институциональных моделей. С опорой на опыт Африки в реализации Решения Ямусукро (YD) и Единого африканского рынка воздушного транспорта (SAATM), в настоящем документе освещаются как возможности, так и проблемы осуществления региональной либерализации, определяются сквозные уроки, актуальные для всех регионов, и предлагается усиление руководящих принципов политики, сравнительной оценки и наращивания потенциала Международной организации гражданской авиации (ИКАО), с тем чтобы помочь государствам преобразовывать двусторонние, региональные или плюрилатеральные обязательства в измеримые результаты в области связности и развития.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Региональная либерализация как путь практического осуществления

2.1.1 Не существует единой модели региональной либерализации воздушного транспорта. Европейский союз функционирует в рамках высокоинтегрированного единого авиационного рынка; АСЕАН постепенно расширяет доступ к рынку с помощью многосторонних инструментов; ЛАКГА обеспечивает плюрилатеральную структуру открытого неба; а Африка реализует YD через SAATM. Хотя их правовые структуры и глубина интеграции различаются, они имеют общее направление политики: более широкие права на перевозки, меньше ненужных ограничений доступа к рынку и больше возможностей для связности. Такие механизмы могут дополнять глобальные цели ИКАО в области либерализации, преобразуя международные политические принципы в операционный доступ к рынку.

2.1.2 Их практическая ценность заключается в создании более гибких условий для развития маршрутной сети авиакомпаний за счет более широких назначения, пропускной способности, частоты, маршрутизации и прав на перевозки, включая операции пятой свободы, где это коммерчески оправдано. Таким образом, региональные и плюрилатеральные структуры могут служить лабораториями по осуществлению, генерируя практический опыт перехода от ограничительных к более либеральным режимам доступа к рынку. Эти уроки могут быть полезны государствам, проводящим либерализацию различными путями, и могут поддержать разработку ИКАО руководящих принципов политики, аналитических инструментов и программ наращивания потенциала.

2.2 От обязательства к коммерчески используемому доступу к рынку

2.2.1 Африка осуществляет региональную либерализацию через YD 1999 года и SAATM, запущенный Африканским союзом в 2018 году в качестве флагманской инициативы Повестки дня на период до 2063 года. АКГА как учреждение-исполнитель YD координирует и контролирует осуществление через систему ключевых показателей эффективности (КПЭ), оценивающую готовность государств и соблюдение принципов и регуляторных инструментов YD. Эта система поддерживает полные права на перевозки третьей, четвертой и пятой свободы, свободное определение пропускной способности и частоты, множественное назначение авиакомпаний, права седьмой свободы для грузовых перевозок, а также надлежащие гарантии конкуренции и защиты

потребителей. Африканские министры на пятом очередном заседании Специализированного технического комитета (STC) АС по транспорту и энергетике в Йоханнесбурге в апреле 2026 года и на Африканской конвенции и выставке по воздушному транспорту в Ломе в июне 2026 года подтвердили необходимость ускорения осуществления с четкой декларацией и дорожной картой, приведения двусторонних соглашений о воздушном сообщении в соответствие с принципами YD, расширения возможностей пятой свободы, устранения ненужных ограничений доступа к рынку и укрепления подотчетности.

2.2.2 Опыт Африки высвечивает проблему, имеющую более широкое глобальное значение: различие между формальным доступом к рынку и коммерчески используемым доступом к рынку. Согласованные права на перевозки не гарантируют автоматически, что авиакомпании смогут эффективно их реализовать. Континентальное исследование выгод SAATM, основанное на анализе 607 двусторонних соглашений о воздушном сообщении, показывает, что эффективная либерализация также зависит от предсказуемых разрешений, эффективного осуществления согласованных прав, гарантий конкуренции и защиты потребителей, дееспособных институтов и систематического мониторинга. Эти требования к осуществлению применимы независимо от того, идет ли либерализация по двустороннему, региональному или плюрилатеральному пути, и дают практические уроки, которые могут лечь в основу руководящих указаний ИКАО для государств, стремящихся к более открытым рынкам воздушного транспорта.

2.3 Измерение эффективности либерализации: связность и экономические выгоды

2.3.1 Опыт Африки показывает, что либерализацию следует оценивать по операционным результатам, а не просто по числу участвующих государств или соглашений. Ключевой критерий – генерируют ли предоставленные права фактические перевозки, повышенную связность и измеримые экономические выгоды. В рамках континентального исследования выгод SAATM было оценено, что полная либерализация могла бы создать около 588 750 дополнительных рабочих мест, 4 млрд долл. США годового валового внутреннего продукта (ВВП), среднее снижение пассажирских тарифов на 26,4 % на рассмотренных парах стран и увеличение частоты на существующих маршрутах на 27 %. Однако его базовый уровень 2019 года показал, что только 19 % пар африканских стран имели значительное прямое воздушное сообщение, при этом лишь на 35 % существующих маршрутов рейсы выполнялись ежедневно или чаще. Тем не менее осуществление приносит результаты: АКГА сообщает о более чем 3 млн дополнительных пассажиров, примерно 8200 прямых и косвенных рабочих местах и содействии торговле в размере 2,8 млрд долл. США, при этом из 38 государств SAATM 24 государства участвуют в экспериментальном проекте осуществления. Также продвигаются дополнительные реформы в области открытости визового режима, доступности, налогов и сборов, устойчиво производимых видов авиационного топлива и механизма разрешения споров YD.

2.3.2 Эти выгоды остаются ниже смоделированного потенциала, что подчеркивает как ценность раннего осуществления, так и возможности в результате более глубокой либерализации. Поэтому мониторинг должен быть сосредоточен на операционных показателях, таких как операции воздушных судов, глубина маршрутной сети, частота, надежность расписаний, коэффициенты загрузки, особенно для рынков с небольшим объемом воздушного движения, и показатели грузовых перевозок, для определения того, реализуются ли согласованные права и улучшает ли либерализация связность, торговлю и экономическую интеграцию. Такие показатели могут помочь государствам и региональным организациям выявлять пробелы в осуществлении, сравнивать эффективность, совершенствовать политику и обмениваться информацией о передовой практике. Хотя этот подход, основанный на результатах, был разработан в контексте SAATM, он имеет более широкое значение для оценки эффективности либерализации за пределами формальных обязательств.

2.4 Национальный опыт: Того и уроки для более широкого распространения

2.4.1 Того иллюстрирует, как национальная приверженность региональной либерализации может преобразовываться в измеримые результаты в области связности. С момента принятия обязательства по реализации YD в 2017 году Того привело договоренности о воздушном сообщении в соответствие с целями YD, заключило соглашения или меморандумы о взаимопонимании (МОВ) с 34 государствами – членами SAATM и тремя государствами, не являющимися членами SAATM, предоставило права пятой свободы соответствующим африканским перевозчикам, либерализовало воздушные грузовые перевозки посредством прав седьмой свободы и разрешило каботаж на маршруте Ломе – Ньямтугу. Эти меры поддержали региональную сеть на основе узлового аэропорта, которая обслуживает более 30 пунктов назначения, включая 18 по правам пятой свободы; пассажиропоток увеличился с 810 494 в 2017 году до 1 548 188 в 2025 году; и Того насчитывает 32 прямых африканских маршрута.

2.4.2 Хотя эти результаты отражают множество факторов, опыт Того демонстрирует, как политическое руководство, регуляторная открытость и коммерчески используемые права на перевозки могут укреплять развитие маршрутной сети авиакомпаний, особенно там, где операции пятой свободы позволяют агрегировать перевозки на рынках, которые могут не поддерживать экономически состоятельные перевозки между двумя пунктами. Тем не менее эту модель следует рассматривать как один из примеров осуществления, а не как универсальный образец, поскольку различные рыночные структуры, включая конфигурации с несколькими перевозчиками и без узловых аэропортов, также могут приносить выгоды от либерализации. ИКАО может опираться на этот разнообразный национальный опыт для поддержки более широкой сравнительной оценки эффективной региональной либерализации.

2.5 Эффективная либерализация требует благоприятной нормативной базы

2.5.1 Опыт различных регионов подтверждает, что либерализация не является синонимом дерегулирования. Одни лишь права на перевозки не создают устойчивых либерализованных рынков. Эффективное осуществление требует предсказуемых разрешений, гарантий конкуренции и защиты потребителей, дееспособных регуляторных институтов, надежных данных и мониторинга, регуляторной прозрачности и последовательного применения согласованных рамочных основ. Там, где эти условия отсутствуют, юридические обязательства могут не преобразовываться в операционный доступ к рынку. Поэтому государства должны приводить регуляторную практику в соответствие с операционными потребностями авиакомпаний посредством прозрачных, предсказуемых и последовательно применяемых рамочных основ, поддерживающих безопасные, ответственные и конкурентоспособные операции.

2.5.2 Эффективная либерализация также зависит от четкого распределения институциональных ролей. В Африке АКГА координирует, контролирует и поддерживает реализацию YD и SAATM совместно с государствами-членами, Комиссией Африканского союза, региональными экономическими сообществами (REC) и отраслью. В более широком плане ИКАО, региональные институты и государства несут взаимодополняющие обязанности: ИКАО обеспечивает глобальные концептуальные рамки, руководящие указания, аналитические инструменты, сравнительную оценку, передовую практику и наращивание потенциала; региональные институты адаптируют и координируют осуществление в своих соответствующих контекстах; а государства отвечают за регуляторный надзор и операционное осуществление. Поддержка ИКАО наиболее эффективна, когда она дополняет сложившиеся региональные механизмы, обеспечивая при этом эквивалентную поддержку в наращивании потенциала для государств, не входящих в такие структуры.

3. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЗИЦИЯ И ВЫВОД

3.1 Опыт различных регионов, включая реализацию SAATM в Африке, демонстрирует, что региональные и плюрилатеральные структуры могут служить практическими путями для постепенной либерализации воздушного транспорта, преобразуя глобальные политические принципы в операционный доступ к рынку, соответствующий региональным обстоятельствам. Однако центральная проблема заключается в осуществлении: обеспечении того, чтобы согласованные обязательства становились предсказуемыми и коммерчески используемыми посредством приведенных в соответствие договоренностей о воздушном сообщении, своевременных разрешений, эффективного осуществления прав на перевозки и надлежащих регуляторных гарантий.

3.2 Поэтому эффективность либерализации следует оценивать не только по формальным обязательствам или участию в либеральных структурах, но и по тому, могут ли авиакомпании создавать и поддерживать услуги, получают ли пассажиры выгоду от большей связности, доступности и выбора, и получают ли экономики более широкие выгоды в плане развития. Это требует регуляторной согласованности, дееспособных институтов, предсказуемых процессов, эффективного использования прав на перевозки, гарантий конкуренции и систематического мониторинга через операционные показатели, измеряющие эффективность доступа к рынку. Опыт Африки в различении формального и используемого доступа к рынку, укреплении благоприятных рамочных основ и координации осуществления обеспечивает уроки, имеющие более широкое значение для государств, проводящих либерализацию через различные институциональные механизмы.

3.3 ИКАО может укрепить глобальные благоприятные концептуальные рамки путем совершенствования руководящих принципов политики по осуществлению, содействия сравнительной оценке и обмену знаниями, разработки аналитических инструментов для измерения эффективности либерализации и расширения деятельности по наращиванию потенциала для государств, переходящих к более либерализованным рынкам. Такая поддержка должна дополнять, а не заменять ответственность государств и региональных институтов за операционное осуществление, позволяя при этом глобальному авиационному сообществу извлекать выгоду из разнообразного регионального опыта и передовой практики.

— КОНЕЦ —