



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

СПРАВЕДЛИВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И НОРМАТИВНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

(Представлено Нигерией от имени 54 государств -- членов Африканской комиссии гражданской авиации (АКГА)²)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе представлена позиция Африки по вопросу справедливой конкуренции и нормативного потенциала в условиях либерализации рынка воздушных перевозок. Либерализация в рамках Ямусукрского решения (YD) и Единого африканского рынка воздушного транспорта (SAATM) может обеспечить снижение тарифов, расширение выбора и улучшение системы связности воздушного транспорта только при наличии эффективных правил конкуренции, равных условий и компетентных, независимых экономических регуляторов. Тем не менее, африканские рынки по-прежнему характеризуются высокой степенью концентрации — на них доминируют несколько авиаперевозчиков, а во многих небольших аэропортах конкуренция практически отсутствует, при этом африканские авиаперевозчики сталкиваются с субсидируемой конкуренцией со стороны неафриканских авиакомпаний и сохраняющейся защитой национальных авиаперевозчиков.

Африка не начинается с нуля. Благодаря "Правилам конкуренции в сфере авиатранспортных услуг в Африке" (Приложение 5 к YD, принятое Африканским союзом в 2018 году) на континенте уже действует общая система регулирования конкуренции, исполнительным органом которой является Африканская комиссия гражданской авиации (АКГА), а также региональные антимонопольные органы. Основными сдерживающими факторами являются вопросы внедрения, возможности обеспечения соблюдения, институциональная независимость, согласование региональных режимов и такие пробелы, как отсутствие правил контроля за слияниями. В данном документе в дополнение к документу ATConf/7 WP/5 и с учетом позиции стран Африки Конференции предлагается поддержать глобальные инструктивные указания и передовую практику в области добросовестной

¹ Тексты на английском и французском языках представлены 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, Сенегал, Сейшельские Острова, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Того, Тунис, Уганда, Центральнаяафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эсватини, Эфиопия, Южная Африка, Южный Судан.

конкуренции, наращивания потенциала органов экономического регулирования и сотрудничества с АКГА, с тем чтобы либерализация приносила обещанные выгоды.

Действия: Конференции предлагается:

- a) признать, что либерализация может в полной мере принести свои выгоды только в том случае, если она будет сопровождаться справедливой и эффективной конкуренцией, созданием равных условий, надлежащей защитой прав потребителей и эффективным, независимым и надлежащим образом обеспеченным ресурсами экономическим регулированием; и признать, что эти условия имеют особенно важное значение для развивающихся регионов, включая Африку, где региональные рынки авиаперевозок постепенно интегрируются в рамках SAATM;
- b) просить Международную организацию гражданской авиации (ИКАО) укрепить и обновить свои глобальные политические рекомендации и передовую практику в области конкуренции в сфере международных воздушных перевозок, затрагивающие, в частности, вопросы доминирования на рынке и злоупотребления доминирующим положением, хищническую и ограничительную практику, антиконкурентные соглашения, государственную помощь и субсидии, оценку слияний и альянсов, защиту прав потребителей и другую практику, способную исказить конкуренцию, и разработать структурированную программу сотрудничества в области конкуренции и экономического регулирования с учетом обстоятельств и институционального потенциала развивающихся государств и формирующихся региональных единых авиационных рынков;
- c) просить ИКАО разработать практические методики, аналитические инструменты и программы по наращиванию потенциала, позволяющие государствам и региональным органам оценивать конкуренцию, определять соответствующие авиационные рынки, проводить мониторинг концентрации рынка и ситуации на рынке, оценивать влияние субсидий и других форм государственной поддержки на конкуренцию, анализировать сотрудничество и консолидацию авиакомпаний, укреплять возможности по обеспечению соблюдения требований и разрешению споров, а также совершенствовать сбор и анализ данных об авиационном рынке;
- d) просить ИКАО расширить потенциал регулирования конкуренции на воздушном транспорте, в том числе путем оказания целевой технической помощи, подготовки кадров и оказания институциональной поддержки органам гражданской авиации, антимонопольным органам и региональным организациям, уделяя особое внимание вопросам независимости регулирования, транспарентности, подотчетности, эффективного обеспечения соблюдения норм в сфере конкуренции между авиакомпаниями, поведения на рынке, субсидий и других видов деятельности, влияющих на обеспечение равных условий для всех участников рынка.

<i>Стратегическая цель</i>	Настоящий рабочий документ связан со стратегической целью " <i>Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех</i> ".
<i>Финансовые последствия</i>	Предлагаемые меры предполагается осуществлять в рамках существующей программы работы ИКАО и имеющихся ресурсов.

<i>Справочный материал</i>	Африканский союз, "Правила конкуренции в сфере авиатранспортных услуг в Африке" (Приложение 5 к Ямусукрскому решению, принятое Африканским союзом в 2018 году)), принятые на тридцатой очередной сессии Ассамблеи Африканского союза, Аддис-Абеба, январь 2018 года Решение, касающееся осуществления Ямусукрской декларации (Ямусукрское решение), 1999 год Исследование по вопросам конкуренции на авиационном рынке в Африке, 2025 год, проведенное по заказу АКГА и финансируемое EASA. Дос 9587 <i>"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"</i> Дос 9626 <i>"Руководство по регулированию международного воздушного транспорта"</i> Дос 10227 <i>"Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 3 октября 2025 года)"</i> (резолюция A42-26) Африканский союз, "Протокол о политике в области конкуренции к Соглашению о создании Африканской континентальной зоны свободной торговли (АКЗСТ) Ломейская декларация о едином африканском рынке воздушного транспорта и матрица ее осуществления, 2026 год
-----------------------------------	---

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Либерализация и конкуренция — это разные вещи. Открытие рынка для большего числа перевозчиков создает возможности для конкуренции, но результаты, которые обещает либерализация, такие как более низкие тарифы, увеличение числа маршрутов, лучшее обслуживание и расширение сети связности воздушного транспорта, материализуются только там, где конкуренция является подлинной, справедливой и устойчивой. В тех случаях, когда доминирующие перевозчики могут ограничивать доступ к маршрутам, когда субсидии создают неравные условия, или когда у регулирующих органов отсутствуют инструменты для выявления и устранения злоупотреблений и других форм антиконкурентной практики, рынок может быть номинально открытым, но фактически закрытым. Политика в области конкуренции — это область, которая превращает доступ к рынку в реальные выгоды для потребителей и развития.

1.2 Для Африки такое различие имеет решающее значение. Благодаря Ямусукрскому решению, Единому африканскому рынку воздушного транспорта (SAATM), Повестке дня на период до 2063 года и Африканской континентальной зоне свободной торговли (АЗКСТ) континент взял на себя обязательство создать единый, либерализованный рынок воздушного транспорта всех африканских государств. Но единый рынок без согласованных правил конкуренции и возможности их соблюдения рискует заменить государственную защиту частной монополизацией с сохранением высоких тарифов и недостаточной разветвленности сетей. В Африке проживает около 18 процентов населения мира, однако на ее долю приходится лишь около 2 процентов мировых авиаперевозок, причем большая часть их сосредоточена в руках нескольких перевозчиков и в узловых аэропортах; а успех SAATM зависит от того, будет ли конкуренция работать.

1.3 В настоящем документе, подготовленном под эгидой Африканской комиссии гражданской авиации (АКГА), изложены позиция и приоритеты Африки в отношении справедливой конкуренции и потенциала регламентирующей деятельности на либерализованных рынках воздушных перевозок. В нем отражены специфические рыночные реалии континента, представлены существующие в Африке инструменты конкуренции и регулирования, а также имеющиеся данные, и определены приоритетные меры по укреплению эффективной конкуренции, регулятивного надзора и институционального потенциала. В документе подчеркивается важность обеспечения того, чтобы либерализация воздушного транспорта сопровождалась созданием справедливых, транспарентных и действенных механизмов регулирования конкуренции, способных поддерживать устойчивое развитие рынка, отстаивать преимущества либерализации и содействовать достижению целей SAATM.

2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 Справедливая конкуренция является условием либерализации в Африке

2.1.1 Экономическое обоснование SAATM основывается на конкуренции. Согласно результатам моделирования, проведенного в рамках континентального исследования АКГА, полное внедрение SAATM может привести к увеличению числа пассажирских поездок примерно на 15,9 млн, к росту внутриафриканских перевозок примерно на 51 % и снижению тарифов примерно на 26 %, однако такое снижение тарифов и появление новых услуг возможны только в том случае, если новые и существующие перевозчики будут реально конкурировать друг с другом. Доступ к рынкам является условием для этого; конкуренция воплощает его в более низкие цены, новые маршруты и более качественное обслуживание физических и юридических лиц.

2.1.2 Конкуренция также способствует повышению эффективности, внедрению инноваций и улучшению качества услуг, то есть появлению бюджетных и гибридных авиаперевозчиков, оптимизации расписаний рейсов и соблюдению принципа, согласно которому тарифы должны соответствовать затратам. Там, где конкуренция слаба, выгоды от либерализации достаются действующим эксплуатантам, а не потребителям, и связность сети воздушного транспорта остается недостаточной и дорогостоящей. Таким образом, справедливая конкуренция, защита прав потребителей и эффективное экономическое регулирование являются не препятствиями для либерализации, а условиями для ее успешного проведения.

2.2 Африканские рынки по-прежнему характеризуются высокой степенью концентрации, а уровень конкуренции на них остается низким

2.2.1 Африканские рынки авиаперевозок характеризуются высокой степенью концентрации. Результаты анализа, представленного в исследовании АКГА о конкуренции на авиационном рынке (2025 год), с использованием индекса Херфиндаля-Хиршмана показывают, что на многих рынках доминируют несколько крупных национальных авиаперевозчиков, а в небольших региональных аэропортах конкуренция практически отсутствует; она несколько сильнее только в крупных узловых аэропортах, таких как Каир, О.Р. Тамбо (Йоханнесбург), Аддис-Абеба, Касабланка и Найроби. Высокая концентрация приводит к росту цен на авиабилеты, ограничивает выбор и препятствует выходу на рынок новых и бюджетных авиакомпаний, от которых зависит функционирование конкурентных рынков.

2.2.2 Бюджетные и гибридные авиакомпании могут расширить доступ к авиаперевозкам и снизить цены на билеты, однако им трудно наладить и поддерживать свою деятельность в условиях вмешательства регулирующих органов, сохраняющихся средств защиты и внешней конкуренции. Результатом этого является ограниченная конкуренция: формально в рамках SAATM рынки открыты, но на практике лишь немногие перевозчики могут выйти на них и составить конкуренцию, из-за чего пассажиры сталкиваются с высокими тарифами и ограниченным числом маршрутов.

2.3 Условия игры неравны: конкуренция со стороны субсидируемых иностранных компаний и сохраняющиеся средства защиты

2.3.1 Африканские перевозчики также соревнуются в неравных условиях. Значительная часть международных перевозок в Африке осуществляется неафриканскими авиакомпаниями, многие из которых пользуются государственной поддержкой, оказывающей сильное конкурентное давление на обоих концах маршрута; африканские перевозчики, как правило менее крупные и с меньшим капиталом, с трудом могут с ними конкурировать. Обеспечение равных условий, включая меры по борьбе с субсидиями, приводящими к искажению конкуренции, является неотъемлемой частью справедливой конкуренции как на международном уровне, так и в пределах континента.

2.3.2 На внутреннем рынке по-прежнему сохраняются пережитки протекционизма: государственные национальные авиакомпании, ограничительная двусторонняя практика и нежелание в

полной мере внедрять принципы SAATM из-за опасений нанести ущерб национальным перевозчикам — все это сдерживает конкуренцию внутри Африки. Решением проблемы является не усиление протекционизма, а введение надежных и беспристрастных правил конкуренции, которые будут последовательно применяться как к крупным, так и к мелким, к государственным и частным перевозчикам, и которые предоставят каждому эксплуатанту равные возможности для конкуренции.

2.4 В Африке уже существуют континентальная система конкуренции

2.4.1 Подход Африки не носит декларативного характера, а закреплён законодательно. "Правила конкуренции в сфере авиатранспортных услуг в Африке" (Приложение 5 к Ямусукрскому решению, принятое Ассамблеей Африканского союза в январе 2018 года одновременно с введением SAATM) представляют собой общую, обязательную к исполнению нормативную базу для развития и обеспечения свободной и справедливой конкуренции в сфере внутриафриканских авиаперевозок. Они запрещают антиконкурентные соглашения и картельную практику, то есть фиксирование цен, демпинг провозной емкости и разделение рынка; запрещают злоупотребление доминирующим положением, включая хищническое ценообразование и установление чрезмерно высоких цен, а также использование избыточных емкостей для вытеснения конкурентов; предоставление субсидий, искажающих конкуренцию; требуют соблюдения принципа недискриминации.

2.4.2 Эта нормативная база имеет институциональную архитектуру. АКГА как исполнительный орган Ямусукрского решения уполномочена осуществлять надзор за соблюдением Правил и обеспечивать их исполнение, то есть расследовать жалобы и дела, возбуждаемые по собственной инициативе, предоставлять исключения, назначать меры по исправлению ситуации и налагать штрафы, а также взаимодействовать с региональными учреждениями, созданными региональными экономическими сообществами (REC), такими как Комиссия по вопросам конкуренции и защите прав потребителей (CCCC) Общего рынка Восточной и Южной Африки (КОМЕСА), Комиссия по вопросам конкуренции (ЕАС) Восточноафриканского сообщества (ЕАССА) и Комиссия по вопросам конкуренции (ЕРСА) Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС).

2.4.3 Эта африканская концепция согласуется с мировой практикой и может служить для нее источником информации, а также связана с Протоколом АКЗСТ по политике в области конкуренции, который встраивает вопросы конкуренции в сфере авиаперевозок в более широкую повестку дня по созданию единого рынка Африки. Поэтому Африка участвует в работе седьмой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/7) не для того, чтобы импортировать какую-то модель, а для того, чтобы предложить континентальный режим регулирования конкуренции, на основе которого можно разрабатывать глобальные рекомендации.

2.5 Основными сдерживающими факторами являются потенциал, обеспечение соблюдения и единообразие требований

2.5.1 Исследование АКГА по вопросам конкуренции на авиационном рынке (2025 год) показывает, что внедрение положений Приложения 5 еще не оправдало ожиданий. Обеспечению соблюдения положений мешают ограниченные институциональные возможности и независимость, нехватка специалистов в области конкуренции и соответствующих данных, а также слабый мониторинг рынка; кроме того существуют такие существенные пробелы, как, в частности, отсутствие правил контроля за слияниями и фрагментация пересекающихся региональных режимов конкуренции. В исследовании рекомендуется создать согласованную континентальную нормативную базу, систему мониторинга конкуренции и базу данных, выделить в рамках АКГА отдел, специализирующийся на вопросах конкуренции, а также обеспечить постоянное наращивание потенциала.

2.5.2 Необходимо укрепление сотрудничества между ведомствами гражданской авиации (ВГА) и органами по вопросам конкуренции на уровне государств-членов, поскольку большинство ВГА не имеют законодательства в области конкуренции на национальном уровне. Наращивание потенциала в таких

областях как оценка конкуренции, мониторинг рынка, анализ данных, обеспечение соблюдения требований и урегулирование споров наряду с обеспечением единообразия в рамках региональных экономических сообществ и АКЗСТ, а также устранение таких пробелов, как контроль за слияниями, позволило бы сделать существующую в Африке систему действительно эффективной.

2.6 Взаимодополняющие роли ИКАО и региональных организаций

2.6.1 ИКАО и региональные организации играют взаимодополняющие роли. ИКАО предоставляет глобальные принципы и рекомендации по вопросам справедливой конкуренции и экономического регулирования международного воздушного транспорта, а также аналитические инструменты и средства наращивания потенциала; региональные организации воплощают их в жизнь с учетом региональных условий. В настоящем документе поддерживаются рекомендации ATConf/7-WP/5 и приводятся данные и обоснования по Африке. В Африке АКГА координирует вопросы континентальной политики в области конкуренции с государствами-членами, Комиссией Африканского союза (AUC), региональными экономическими сообществами и их комиссиями по вопросам конкуренции; поддержка со стороны ИКАО должна укреплять эти усилия, предпринимаемые под руководством африканских стран.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

3.1 Справедливая конкуренция имеет решающее значение для следующего этапа развития африканского воздушного транспорта. Либерализация и доступ к рынкам необходимы, но недостаточны: без эффективных правил конкуренции, равных условий для всех участников рынка и компетентных, независимых регулирующих органов выгоды от реализации Стратегии развития африканского воздушного транспорта (SAATM) достанутся действующим эксплуатантам, а не будут переданы физическим и юридическим лицам. Собственный опыт Африки демонстрирует концентрацию рынков, неравные условия конкуренции и недостаточное обеспечение соблюдения правил.

3.2 Африка не нуждается в защите, она нуждается в справедливой и беспристрастной конкуренции и способности обеспечивать соблюдение правил. Она уже располагает континентальной нормативной базой, представленной в Приложении 5 к Ямусукрскому решению; ей необходимо обеспечить ее реализацию, подкрепленную глобальными рекомендациями и сотрудничеством, в том числе путем наращивания потенциала, обеспечения независимости, единообразия и внедрения современных инструментов, включая контроль за слияниями и поглощениями. Более прочная глобальная нормативная база в сочетании с региональной координацией деятельности под руководством АКГА позволит обеспечить на условиях конкуренции доступный, интегрированный и устойчивый воздушный транспорт на всем континенте.

- КОНЕЦ -