



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 АВИАПЕРЕВОЗОК: ПРЕИМУЩЕСТВА, ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ И СПОСОБЫ ПОВЫШЕНИЯ ГЛОБАЛЬНОЙ СВЯЗНОСТИ

(Представлено Бразилией при поддержке 19 государств – членов ЛАКГА)¹

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе проводится сравнение региональных инициатив по либерализации авиационного рынка в Южной Америке, Африке и Европе с целью обсуждения возможных способов повышения глобальной связности воздушного транспорта.

С момента принятия Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года (Чикагской конвенции) развитие воздушного транспорта происходило преимущественно на основе двусторонних соглашений, при этом вопросы доступа к рынку оставались в компетенции отдельных государств. С тех пор регионы стремились к более глубокой интеграции, демонстрируя, что либерализация может развиваться постепенно в уже существующих рамках.

Южная Америка сделала шаг вперед, приняв "Бразилианский консенсус 2023 года", в котором 12 государств взяли на себя обязательство постепенно создать "Единый южноамериканский авиационный рынок". Аргентина, Боливия, Бразилия, Парагвай, Уругвай и Чили также подписали меморандум о сотрудничестве, заложивший основу будущего Соглашения о либерализации воздушного транспорта в Южной Америке (ALAS), которое руководствуется принципами взаимности и добровольного сотрудничества. Единый африканский рынок воздушного транспорта (SAATM), основанный на Ямусукском решении 2000 года, стремится к либерализации внутриафриканских авиаперевозок в вопросах доступа к рынку, частоты рейсов, провозной емкости и тарифов. Европа достигла максимальной интеграции благодаря единому авиационному рынку Европейского союза (ЕС), который основан на наднациональных правилах, предусматривающих широкие коммерческие свободы для авиакомпаний.

Несмотря на то, что все три организации преследуют общие цели, между ними есть различия в том, что касается прав на перевозки, правил владения и регулирования в сфере конкуренции, что может осложнять межрегиональное сотрудничество в будущем.

¹ Аргентина, Белиз, Боливия (Многонациональное Государство), Венесуэла (Боливарианская Республика), Гайана, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Куба, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка.

Либерализация представляет собой непрерывный спектр вариантов политики, а не какую-то одну модель, и из региональных инициатив можно извлечь уроки, которые пойдут на пользу мировой авиации. Международная организация гражданской авиации (ИКАО) обладает всеми необходимыми возможностями, чтобы устанавливать общие принципы и содействовать согласованности регулирования, способствуя тем самым выстраиванию более слаженной системы международных воздушных перевозок при одновременном соблюдении суверенитета государств. Действия Конференции приводятся в п. 4.1.	
<i>Стратегическая цель</i>	<i>Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"</i>
<i>Финансовые последствия</i>	
<i>Справочный материал</i>	

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 С момента принятия Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция) в 1944 году международные воздушные перевозки развивались преимущественно на основе двусторонних соглашений о воздушных перевозках (ASA), что позволяло государствам либерализовать доступ к рынку в соответствии со своими политическими целями и уровнем экономического развития.

1.2 Несмотря на то, что такая система двусторонних отношений продолжает служить основой международного экономического регулирования, ряд регионов постепенно проводит более широкую рыночную интеграцию на основе региональных и многосторонних соглашений. Эти инициативы свидетельствуют о том, что либерализация может происходить постепенно в существующих правовых рамках с учетом различных приоритетов и обстоятельств государств-участников.

1.3 В последнее время Южная Америка активизировала региональное сотрудничество в рамках "Бразилианского консенсуса", в котором 12 южноамериканских государств взяли на себя обязательство постепенно двигаться к созданию "Единого южноамериканского авиационного рынка". Аналогичные региональные инициативы реализуются в Африке при помощи Единого африканского рынка воздушного транспорта (SAATM) и в Европе – формированием Единого авиационного рынка Европейского союза (ЕС).

1.4 И хотя эти инициативы значительно различаются своими институциональными структурами, правовой базой и уровнями внедрения, их объединяет общая цель – повышать связность, способствовать конкуренции и поддерживать экономическую интеграцию, все больше открывая авиационные рынки.

1.5 В настоящем документе сравнивается опыт этих регионов и делаются общие выводы, которые могут способствовать дальнейшей эволюции либерализации международных воздушных перевозок.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Региональная либерализация в рамках существующей международной системы

2.1.1 Чикагская конвенция заложила правовые основы международной гражданской авиации, оставив при этом вопрос доступа к рынкам для регулирования соглашениями между государствами. В результате либерализация развивалась неравномерно на основе двусторонних, региональных и многосторонних инициатив, что привело к формированию региональных подходов, отражающих разные уровни экономической интеграции и амбициозности в сфере регулирования.

2.1.2 Южная Америка, Африка и Европа ввели региональные подходы, предусматривающие постепенное ослабление экономических ограничений в рамках действующей системы экономического регулирования и демонстрируют, что региональная либерализация позволяет создавать более эффективные, предсказуемые, прозрачные и гибко реагирующие на рыночные запросы нормативные рамки, при этом обеспечивая соблюдение стандартов безопасности полетов и авиационной безопасности и способствуя более эффективному и устойчивому развитию рынка.

2.2 Южноамериканский подход

2.2.1 Государства Южной Америки традиционно проводят политику либерализации двусторонними соглашениями о воздушном сообщении (ASA), предусматривающими постепенное расширение прав на перевозку пассажиров и грузов, ослабление ограничений на провозную емкость и частоту рейсов, повышение гибкости маршрутов и содействие коммерческому сотрудничеству между авиакомпаниями.

2.2.2 Не так давно "Бразилианский консенсус", провозглашенный 30 мая 2023 года 12-ю главами государств Южной Америки, закрепил общее политическое обязательство прилагать усилия для постепенного создания "Единого южноамериканского авиационного рынка", а 6 октября 2023 года была утверждена дорожная карта интеграции, учитывающая разные уровни зрелости рынков и регуляторного потенциала в регионе.

2.2.3 В поддержку этой инициативы Аргентина, Боливия, Бразилия, Парагвай, Уругвай и Чили подписали Меморандум о взаимопонимании, направленный на содействие большей открытости в сфере международной гражданской авиации с долгосрочной целью углубления рыночной интеграции, заложив тем самым основу для заключения Соглашения о либерализации воздушного транспорта в Южной Америке (ALAS).

2.2.4 Отличительной чертой южноамериканской модели является опора на принцип взаимности как на основной механизм расширения доступа к рынку. Вместо того, чтобы требовать единообразной и одновременной либерализации во всех участвующих государствах, такие договоренности о взаимном признании позволяют каждому государству адаптировать темпы и масштабы открытия своего рынка с учетом собственных регуляторных возможностей и целей политики, обеспечивая при этом сбалансированность связанных с либерализацией выгод и обязательств между партнерами. Такой подход представляет собой золотую середину между полностью гармонизированной наднациональной интеграцией и традиционным двусторонним сотрудничеством и может оказаться особенно актуальным для других регионов, в которых государства демонстрируют неодинаковые уровни зрелости рынка.

2.2.5 Вместо создания наднациональных институтов южноамериканская модель делает ставку на добровольное сотрудничество, постепенное внедрение и консенсус между суверенными

государствами. Такая гибкость позволяет развивать процесс либерализации с учетом приоритетов национальной политики и различных экономических условий.

2.3 Африканский опыт

2.3.1 Африка стремится к региональной интеграции рынков в рамках единого африканского рынка воздушного транспорта (SAATM), созданного в соответствии с программой "Повестка дня на период до 2063 года" Африканского союза и основанного на принципах Ямусукрского решения, которое было одобрено 44 главами африканских государств в июле 2000 года и вступило в силу в 2001 году.

2.3.2 SAATM стремится либерализовать воздушное сообщение внутри Африки путем снятия ограничений на доступ к рынку, частоту рейсов, провозную емкость и тарифы между государствами-участниками, содействуя при этом развитию справедливой конкуренции на всем континенте.

2.3.3 Несмотря на то, что внедрение в участвующих государствах проходит неравномерно, SAATM представляет собой одну из самых амбициозных региональных инициатив по либерализации за пределами Европы. Его континентальный масштаб одновременно демонстрирует возможности и вызовы, связанные с гармонизацией авиационной политики между государствами, которые отличаются экономическими условиями, потенциалом регулирования и структурой авиационных рынков.

2.4 Европейский опыт

2.4.1 Европа достигла наивысшего уровня региональной интеграции в авиации благодаря Единому авиационному рынку ЕС.

2.4.2 Европейская система опирается на всеобъемлющую наднациональную правовую базу, предусматривающую применение государствами-участниками общих правил, регулирующих вопросы доступа к рынку, лицензирования, конкуренции, защиты прав потребителей и владения авиакомпаниями на внутреннем рынке.

2.4.3 Авиакомпании, зарегистрированные в ЕС, пользуются широкими коммерческими свободами, включая право на выполнение рейсов между государствами-членами без двусторонних ограничений, и право на выполнение внутренних рейсов на территории другого государства-члена, если это указано в соответствующем законодательстве.

2.4.4 Опыт европейских стран свидетельствует о преимуществах, которые могут быть обеспечены глубокой гармонизацией регулирования, включая значительное повышение связности, рост конкуренции, снижение тарифов и повышение эффективности рынка. В то же время данный опыт свидетельствует об уникальном уровне политической и экономической интеграции, который в настоящее время, возможно, отсутствует в других регионах.

2.5 Сравнительные наблюдения

2.5.1 Несмотря на то, что южноамериканские, африканские и европейские инициативы значительно различаются, в них можно выделить ряд общих черт.

2.5.2 Все три инициативы направлены на:

- а) повышение региональной связности;

- b) стимулирование туризма, торговли и инвестиций;
- c) повышение конкуренции между авиакомпаниями;
- d) сокращение ненужных экономических ограничений;
- e) содействие авиагрузовым перевозкам и трансграничным потокам.

2.5.3 И хотя эти региональные инициативы преследуют общую цель (расширение связности сети воздушного транспорта за счет большей открытости рынков), они развивались в рамках разных моделей регулирования. Существуют различия в объеме предоставляемых прав на перевозки, регулировании вопросов владения и контроля над авиакомпаниями, критериях назначения авиакомпаний, применении правил, способствующих конкуренции, а также в объеме коммерческих свобод, предоставляемых авиакомпаниям.

2.5.4 Эти различия не умаляют успеха соответствующих региональных инициатив, однако они могут создавать трудности, когда регионы будут стремиться к более тесному сотрудничеству или, в конечном итоге, к межрегиональной рыночной интеграции. Различные нормативные требования могут ограничивать взаимное признание прав на доступ к рынку, затруднять деятельность авиакомпаний в разных регионах и повышать административную и правовую сложность. Таким образом, более глубокое понимание этих сходств и различий могло бы со временем способствовать разработке более сопоставимых подходов к регулированию при полном соблюдении суверенитета государств и разнообразия процессов региональной интеграции.

3. **ВЫВОД**

3.1 Опыт стран Южной Америки, Африки и Европы показывает, что региональная либерализация может значительно повышать связность и конкуренцию, и углублять экономическую интеграцию, не вступая при этом в противоречие с международной правовой базой, установленной Чикагской конвенцией.

3.2 Эти региональные инициативы дают международному сообществу ценный практический опыт и демонстрируют, что либерализация – это не единая модель, а целый набор вариантов политики, которые могут эволюционировать в зависимости от целей и возможностей государств.

3.3 Однако по мере дальнейшего развития региональных инициатив по либерализации различия в правилах доступа к рынку, требованиях к владению и контролю, рамках регулирования конкуренции и механизмах надзора могут осложнять будущее межрегиональное сотрудничество.

3.4 Международная организация гражданской авиации (ИКАО) занимает уникальное положение, позволяющее ей проводить сравнительный анализ региональных инициатив, выявлять общие принципы и содействовать обеспечению большей совместимости между развивающимися региональными авиационными рынками.

3.5 Такая работа могла бы способствовать развитию диалога между регионами в будущем, помогать государствам, рассматривающим возможность проведения реформ по либерализации, и внести вклад в формирование более согласованной системы международного экономического регулирования, не ущемляя суверенитет государств в принятии решений о доступе на рынок, тем самым способствуя долгосрочному развитию более интегрированной, эффективной и устойчивой системы международных воздушных перевозок.

4. РЕШЕНИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

4.1 Конференции предлагается:

- a) признать вклад постепенной и поэтапной либерализации на региональном уровне в развитие связности сети воздушного транспорта;
- b) призвать государства продолжать обмен опытом и передовой практикой в отношении двусторонних, региональных и многосторонних подходов к либерализации доступа к рынкам;
- c) обратиться к ИКАО с просьбой провести сравнительное исследование региональных инициатив по либерализации воздушного транспорта, в том числе инициатив в Южной Америке, Африке и Европе, с целью выявления экономических выгод, общих принципов, передовой практики и вариантов политики, которые могли бы способствовать большей совместимости и будущей межрегиональной интеграции. Такое исследование следует провести силами Группы экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP), а доклад следует представить Совету ИКАО в течение трех лет после завершения Конференции;
- d) рекомендовать ИКАО активизировать сбор, анализ и распространение тематических исследований, практических рекомендаций и мероприятий по наращиванию потенциала в сфере региональной либерализации воздушного транспорта.

— КОНЕЦ —