



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

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ СИСТЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЦЕЛЯХ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ АВИАЦИИ В БУДУЩЕМ

(Представлено Бразилией при поддержке 19 государств – членов ЛАКГА¹)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Конвенция о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция) 1944 года представляет собой выдающееся дипломатическое достижение своего времени: она успешно заложила основу для безопасной и упорядоченной послевоенной системы международной авиации, которая позволила государствам развивать международные рынки. Однако она также привела к фрагментации доступа к глобальному рынку из-за наличия разнообразных двусторонних соглашений, которые вынуждают использовать неэффективные маршруты, защищают имеющих перевозчиков и снижают способность отрасли реагировать на рыночные изменения и инновации.

В отличие от судоходной отрасли, функционирующей в соответствии с принципом "*Mare Liberum*" и характеризующейся беспрепятственным глобальным доступом, минимальными ограничениями на владение и коммерческой гибкостью, в международной авиации по-прежнему ведутся сложные двусторонние переговоры, имеются ограничения на иностранное владение и запреты на каботажные перевозки и замедляются инновации из-за дипломатических факторов.

В настоящем документе излагается, как существующая международная экономическая система, основанная на абсолютном суверенитете государств, систематически сдерживала развитие воздушного транспорта. В конечном итоге система, заложенная Чикагской конвенцией, при всех ее достижениях, привела к тому, что международный воздушный транспорт функционирует в рамках модели территориальной закрытости, в то время как морское судоходство в XXI веке руководствуется доктриной свободы.

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.

Действия: Конференции предлагается: а) принять к сведению информацию, представленную в настоящем рабочем документе; б) рекомендовать Совету проанализировать характерные для существующей системы экономического регулирования факторы, которые могут ограничивать либерализацию международного воздушного транспорта, и изучить альтернативные варианты для содействия формированию более эффективной, конкурентоспособной и либерализованной авиационной отрасли.	
<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 Конвенция о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция), подписанная в Чикаго в 1944 году, заложила правовую основу, на которой развивалась современная международная гражданская авиация. Она позволила успешно сбалансировать суверенные права государств и необходимость международного сотрудничества, создав институты и стандарты, которые обеспечили беспрецедентный рост глобального воздушного транспорта.

1.2 Хотя Конвенция заложила прочную основу для сотрудничества в технической сфере, в области эксплуатации и в деле обеспечения безопасности полетов, она не привела к созданию либерального международного рынка коммерческой авиации. Вместо этого доступ к рынкам формировался посредством двусторонних соглашений о воздушном сообщении, которые определяют права на перевозки, пропускную способность, частоту рейсов, форму собственности и назначение авиакомпаний на межгосударственной основе.

1.3 В настоящем документе рассматриваются экономические последствия этого компромисса. В нем не затрагивается архитектура Чикагской конвенции, касающаяся безопасности полетов, технических аспектов или суверенитета, поскольку Конвенция по-прежнему хорошо служит интересам отрасли. В нем ставится вопрос о том, отвечает ли экономическая модель регулирования, построенная на основе этой архитектуры и практически не изменившаяся в своей основополагающей логике с 1944 года, интересам государств, потребителей и отрасли в условиях глобальной экономики, которая в целом решительно движется в направлении либерализации трансграничной торговли товарами, капиталом и услугами.

1.4 Важно признать, что эта система отражала геополитические и экономические реалии послевоенного периода, когда национальные авиакомпании рассматривались как стратегические активы, а правительства осуществляли значительный контроль над международной торговлей. Однако спустя восемь десятилетий авиация стала неотъемлемой составляющей глобальной экономики, интегрированных цепочек поставок, туризма, торговли и международной связности.

1.5 Цель настоящего документа – стимулировать обсуждение вопроса о том, продолжает ли существующая международная система экономического регулирования отвечать долгосрочным интересам глобальной гражданской авиации и требуются ли изменения, с тем чтобы

более глубокая либерализация могла принести более широкие экономические и социальные выгоды. Нынешняя система экономического регулирования в авиации сравнивается с траекторией развития судоходной отрасли, чья правовая история и физическая логика в некоторых отношениях схожи с авиацией, но которая с XVII века развивалась в соответствии с совершенно иным руководящим принципом, а именно свободой морей.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 В 1609 году голландский юрист Гуго Гроций опубликовал трактат "*Mare Liberum*", в котором утверждалось, что открытое море не может быть предметом присвоения со стороны какого-либо суверена, поскольку оно по своей природе неисчерпаемо и является общим достоянием. В течение последующих трех столетий этот принцип – свобода судоходства в открытом море – преобладал над конкурирующими доктринами закрытого моря ("*Mare Clausum*") и стал частью международного обычного права, которое позднее было кодифицировано в Женевских конвенциях 1958 года по морскому праву и Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года (ЮНКЛОС). В соответствии с этой доктриной торговое судно может пересекать открытое море и заходить в иностранные порты для погрузки и разгрузки грузов без получения предварительного разрешения государства назначения на само плавание, подчиняясь лишь общеприменимым мерам контроля со стороны государства порта и таможенных органов.

2.2 В отличие от международных морских перевозок, международные воздушные перевозки по-прежнему подвергаются обширному экономическому регулированию, основанному на территориальном суверенитете. Международные авиакомпании обязаны получить заранее согласованные права на перевозки, прежде чем осуществлять полеты между государствами, при этом доступ к рынкам зачастую ограничивается взаимными условиями, а не коммерческим спросом.

2.3 В результате сформировалась сеть из тысяч двусторонних соглашений о воздушном сообщении, что привело к созданию сложных и фрагментированных условий регулирования. Хотя во многих соглашениях права на перевозки постепенно либерализуются, по-прежнему широко распространены существенные ограничения, в том числе:

- a) ограничения на доступ к рынкам посредством согласованных прав на перевозки;
- b) ограничения на владение и управление авиакомпаниями для иностранных лиц;
- c) запреты на каботажные перевозки;
- d) ограничения в отношении назначения авиакомпаний и выхода на рынок;
- e) различающиеся условия регулирования, которые повышают административную сложность и снижают коммерческую гибкость.

2.4 Эти ограничения могут снижать уровень конкуренции, препятствовать эффективному развитию сетей, ограничивать доступ к капиталу и задерживать внедрение инновационных бизнес-моделей. Они также могут ограничивать способность отрасли оперативно реагировать на меняющиеся экономические условия, появление новых технологий и изменение спроса со стороны пассажиров.

2.5 Для сравнения: морской транспорт в целом развивался в соответствии с коммерческими принципами, позволявшими эксплуатантам оптимизировать маршруты, инвестиции и использование флота в соответствии с требованиями рынка, а не в результате дипломатических переговоров. Хотя морской транспорт по-прежнему подпадает под действие

важных норм безопасности, экологических требований и портовых правил, его коммерческая структура значительно более либеральна, чем та, которая регулирует международную авиацию.

2.6 Авиация принципиально отличается от морского транспорта в ряде аспектов, включая национальную безопасность, пограничный и таможенный контроль, иммиграцию, общественное здравоохранение и уникальный суверенный характер воздушного пространства, признаваемый в соответствии со статьей 1 Чикагской конвенции. Эти соображения по-прежнему обосновывают важную роль государств в регулировании международных воздушных перевозок.

2.7 Тем не менее опыт последних десятилетий, включая развитие соглашений об открытом небе, региональных общих авиационных рынков и более либеральных договоренностей о владении в определенных юрисдикциях, демонстрирует, что либерализация может стимулировать конкуренцию, улучшать транспортное сообщение, снижать затраты и приносить более широкие экономические выгоды, обеспечивая при этом поддержание высоких стандартов безопасности полетов, авиационной безопасности и контроля за соблюдением требований.

2.8 Экономические аргументы в пользу пересмотра этой системы со временем не ослабели, а усилились. Сегодня авиация лежит в основе глобального туризма, цепочек поставок и деловых поездок в масштабах, невообразимых в 1944 году; архитектура регулирования, рассчитанная на зарождающуюся отрасль с несколькими сотнями международных маршрутов, едва ли подходит для сети, охватывающей десятки тысяч пар городов. Ограничения в отношении доступа к рынкам и правил владения отрицательно сказываются на способности авиакомпаний достигать экономии за счет масштаба, получать доступ к капиталу и оптимизировать сети (конкуренты в других глобальных отраслях считают такие возможности естественными), что, по всей видимости, способствует сохраняющейся низкой рентабельности отрасли по сравнению с той ценностью, которую она создает. Между тем появляющиеся коммерческие модели, включая перспективную аэромобильность, новые бюджетные авиакомпании, выполняющие дальнемагистральные рейсы, и трансграничные совместные предприятия, продолжают функционировать в рамках двусторонней системы, которая изначально не была рассчитана на них, что зачастую вынуждает внедрять инновации в рамках узких совместных предприятий, не подпадающих под действие антимонопольного законодательства, или договоренностей, не связанных с конкретными авиационными эксплуатантами, в качестве обходных решений, вместо того чтобы напрямую устранять исходные ограничения.

2.9 По мере дальнейшего развития международной авиации может оказаться целесообразным проанализировать возможность модернизации элементов имеющейся системы экономического регулирования без ущерба для основополагающих принципов контроля за обеспечением безопасности полетов и государственного суверенитета, закрепленных Чикагской конвенцией. Такой анализ не должен иметь целью нивелировать долгосрочные достижения Конвенции. Напротив, он мог бы позволить изучить, сможет ли пересмотренный подход в отношении доступа к рынкам, инвестиций и коммерческого сотрудничества привести международную авиационную систему в более полное соответствие с реалиями глобальной авиационной отрасли XXI века.

3. **ВЫВОД**

3.1 Чикагская конвенция остается одним из самых успешных многосторонних соглашений в истории и по-прежнему служит правовой основой для безопасного, надежного и упорядоченного развития международной гражданской авиации.

3.2 При этом экономическая нормативная база, сформировавшаяся параллельно с Конвенцией, отражает геополитические условия 1944 года, а не современную коммерческую среду. Несмотря на постепенную либерализацию, происходящую в рамках двусторонних и региональных инициатив, на международном авиационном рынке по-прежнему имеется значительно больше ограничений, чем в других глобальных транспортных секторах.

3.3 Новый анализ международной экономической системы может помочь определить возможности для роста эффективности, усиления конкуренции, привлечения инвестиций, стимулирования инноваций и повышения связности, обеспечив при этом сохранение основных суверенных прав государств и поддержание высоких стандартов безопасности полетов, авиационной безопасности и контроля, характерных для международной гражданской авиации.

3.4 Такой анализ будет способствовать ведению обоснованного диалога между государствами – членами Международной организации гражданской авиации (ИКАО) относительно будущего развития международных воздушных перевозок и их вклада в устойчивое глобальное экономическое развитие.

— КОНЕЦ —