



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

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА КОНКУРЕНЦИИ КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

(Представлено Чили при поддержке 18 государств – членов ЛАКГА²)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе утверждается, что преимущества либерализации воздушного транспорта зависят не только от международных соглашений, но и от наличия институциональной основы в области конкуренции, способной обеспечивать защиту прав эксплуатантов и пользователей. Такая основа должна функционировать в двух взаимодополняющих плоскостях: внешней, касающейся добросовестной конкуренции между перевозчиками из разных государств, и внутренней, связанной с тем, как каждое государство распределяет между своими эксплуатантами ограниченные права на коммерческие авиаперевозки, полученные в результате международных переговоров. Хотя эта внутренняя плоскость не находит широкого освещения в инструктивных материалах Международной организации гражданской авиации (ИКАО), именно она в значительной мере определяет, приведут ли положения соглашений о воздушных перевозках к увеличению предложения, повышению частоты полетов и снижению тарифов. На основе своего опыта Чили излагает в настоящем документе ряд передовых практик, признает их ограничения и связанные с ними издержки и предлагает Конференции содействовать укреплению политики и институтов в области конкуренции и их прямому отражению в соглашениях о воздушном сообщении.

Действия: Конференции предлагается:

- а) принять к сведению информацию, содержащуюся в настоящем документе, и, в частности, опыт Чили в сфере распределения ограниченных прав на частоту полетов и роль антимонопольных органов Чили;
- б) признать, что эффективность либерализации воздушного транспорта зависит от наличия политики в области конкуренции и институтов, способных предотвратить концентрацию ограниченных прав на воздушные перевозки и обеспечить конкуренцию на рынке;
- с) предложить государствам укрепить свою политику в области конкуренции и соответствующие институты, применять их правила при внутреннем распределении прав на

¹ Версия документа на испанском языке предоставлена Чили.

² Аргентина, Белиз, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Гайана, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Куба, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Эквадор и Ямайка.

перевозку в соответствии с принципами, изложенными в пункте 4.1, и напрямую отразить их в своих соглашениях о воздушных перевозках; d) рекомендовать Совету обновить документ <i>"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"</i> (Дос 9587) с целью включения в него инструктивных указаний по распределению ограниченных прав на перевозку, в том числе относительно сроков их распределения, механизмов распределения на конкурентной основе, требований к их фактическому использованию и доступности информации для общественности, а также по координации деятельности авиационных и антимонопольных органов; e) рекомендовать ИКАО разработать типовое положение о конкуренции для включения в соглашения о воздушных перевозках и типовые соглашения Организации, а также содействовать сотрудничеству между антимонопольными органами государств-участников, включая представление отчетности, обмен информацией и применение принципов "позитивной" и "негативной" вежливости.	
<i>Стратегическая цель</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью <i>"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"</i>
<i>Финансовые последствия</i>	Данный рабочий документ не имеет финансовых последствий для Организации
<i>Справочный материал</i>	Дос 7300 <i>"Конвенция о международной гражданской авиации"</i>, статья 44 Дос 9587 <i>"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"</i>, включая основные принципы добросовестной конкуренции и типовые соглашения о воздушных перевозках Дос 9626 <i>"Руководство по регулированию международного воздушного транспорта"</i> Доклад и рекомендации ATConf/6 (2013)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 С 1979 года Чили проводит политику "открытого неба" в сфере коммерческой авиации, внедряя в эту отрасль рыночные принципы. Сегодня эта политика находит отражение в 83 действующих соглашениях о коммерческих воздушных перевозках, отсутствии ограничений на иностранное владение авиакомпаниями, открытом рынке внутренних авиаперевозок без требований взаимности, участии Чили в многочисленных многосторонних соглашениях, таких как Многостороннее соглашение о либерализации международных воздушных перевозок (MALIAT), а также, совсем недавно, в подписании 14 июля 2026 года Соглашения о либерализации воздушного транспорта в Южной Америке (ALAS).

1.2 Несмотря на эту открытость, следует отметить, что права на воздушные перевозки в рамках некоторых двусторонних соглашений по-прежнему подпадают под ограничения по частоте полетов, поскольку процесс открытия отрасли для международной конкуренции формировался под влиянием как протекционистской политики одних государств, так и требований взаимности, выдвигаемых другими. На таких рынках, которые зачастую характеризуются наибольшими объемами перевозок, частота полетов перестает быть просто эксплуатационным показателем и превращается в дефицитный ресурс, контроль над которым определяет, кто сможет участвовать в конкурентной борьбе. В результате соглашение может увеличивать количество доступных прав на частоту полетов, однако рынок будет оставаться концентрированным, если внутренний механизм распределения позволяет доминирующему эксплуатанту закреплять за собой такие права на

неопределенный срок. В результате то, что правительство получает за столом переговоров, может быть утрачено при распределении ресурсов.

1.3 Настоящий документ представляется на рассмотрение Конференции в рамках пункта 3.2 повестки дня и имеет непосредственное отношение к пункту 3.1 повестки дня, поскольку укрепление антимонопольных органов является частью более широких обсуждаемых вопросов, касающихся институциональной базы. Его цель — описать вклад антимонопольных органов в устранение асимметрии в регулировании с помощью конкретных мер, предлагаемых ниже.

2. КОНКУРЕНЦИЯ В ЧИКАГСКОЙ СИСТЕМЕ: ДВУХУРОВНЕВЫЙ ПОДХОД

2.1 Соблюдение принципов конкуренции заложено в Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции): статья 44 обязывает Организацию обеспечить справедливые для каждого Договаривающегося государства возможности использовать авиапредприятия, занятые в международном воздушном сообщении, и избегать дискриминации в отношении Договаривающихся государств. В современной интерпретации, отраженной в документе *"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"* (Дос 9587), акцент сместился с ограничения конкуренции на обеспечение справедливых условий конкуренции. Следует отметить, что данный механизм защиты функционирует во внешней плоскости, связанной с обеспечением добросовестной конкуренции между перевозчиками различных государств. Этот вопрос уже подробно освещен в документации Международной организации гражданской авиации (ИКАО), поскольку основные принципы добросовестной конкуренции и стандартные положения, содержащиеся в типовых соглашениях о воздушных перевозках ИКАО, уже служат полезной исходной структурой.

2.2 Внутренняя плоскость носит иной характер и не рассматривалась в существующем инструктивном материале, поскольку распределение прав между эксплуатантами государства, получившего эти права, традиционно считается вопросом внутреннего законодательства, не входящим в сферу применения международно-правовых инструментов. Хотя такой подход вполне объясним, он непосредственно влияет на объект и цель соглашений о воздушном сообщении, поскольку права на выполнение полетов с определенной частотой, распределяемые на безвозмездной основе, бессрочно и без каких-либо требований к их фактическому использованию могут в конечном итоге укрепить позиции отдельной авиакомпании вместо расширения возможностей выбора для пользователей, а другое государство может не получить ожидаемой взаимной выгоды. По этой причине Чили считает, что Конференция должна рассматривать конкуренцию как сквозной принцип экономического регулирования, а не как отдельную главу в соглашениях о воздушных перевозках.

3. ОГРАНИЧЕННЫЕ ПРАВА НА ЧАСТОТУ ПОЛЕТОВ КАК ПРЕПЯТСТВИЕ ДЛЯ ВЫХОДА НА РЫНОК: ОПЫТ ЧИЛИ

3.1 Антимонопольные органы Чили определяют права на перевозку как разрешение, предоставляемое одним государством другому государству на коммерческую эксплуатацию полетов с определенной еженедельной частотой по конкретному маршруту в его воздушном пространстве. В случаях, когда такие права ограничены, данные органы рассматривают права на выполнение полетов с определенной частотой как важнейший ресурс для обеспечения воздушных перевозок, а распределение таких прав — как правовое препятствие для входа на соответствующий рынок. Это имеет важное практическое последствие для всех государств, применяющих ограничительные соглашения: у доминирующего на рынке эксплуатанта может возникать стимул закреплять за собой дополнительные права на выполнение полетов с определенной частотой не для их коммерческого использования, а с целью либо воспрепятствовать выходу на рынок

потенциальных конкурентов, либо сдерживать их посредством угрозы увеличить объем предложения на соответствующем маршруте. Другими словами, концентрация — это не просто теоретическая возможность, а предсказуемое следствие институциональной структуры.

3.2 Например, в 2011 году на рассмотрение чилийского антимонопольного суда было подано заявление о слиянии двух авиакомпаний. Сделка была одобрена при соблюдении следующих условий: образующаяся в результате слияния авиакомпания должна была отказаться от части прав на перевозки пятой свободы из основного узлового аэропорта региона, а также не участвовать в будущих конкурсных торгах на том же маршруте, если в ее распоряжении уже находится 75 % или более распределенных прав и другие авиакомпании заинтересованы в их получении. Данный пример показывает, что вмешательство антимонопольного органа создало дополнительный уровень защиты в дополнение к механизмам, предусмотренным авиационными правилами.

4. ПРИНЦИПЫ ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ, ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ЧИЛИ

4.1 Исходя из вышеизложенного опыта, Чили считает, что при распределении ограниченных прав на внутренние коммерческие авиаперевозки можно руководствоваться следующими принципами:

- a) **распределение с ограничением по времени.** Ограниченные права должны выделяться на определенный срок, независимо от используемого механизма, чтобы избежать бессрочного выделения прав, которое закрепляет существующую структуру рынка;
- b) **прозрачный и недискриминационный механизм распределения на конкурентной основе.** Процесс распределения должен осуществляться в рамках открытых процедур с соблюдением прозрачных правил и объективных критериев;
- c) **фактическое использование.** Сохранение прав на определенную частоту полетов должно зависеть от их фактического использования и обеспечиваться заранее установленными механизмами отзыва таких прав или требованиями к минимальному объему использования в течение установленного периода, подкрепленными постоянным мониторингом использования, ведением публичного реестра фактически выполненных рейсов и наличием четко определенного механизма изъятия таких прав;
- d) **исключительные меры.** В случаях, когда этого требуют конкурентные условия на соответствующем маршруте, такие меры, как установление предельной доли владения правами на частоту полетов или резервирование части таких прав для новых участников рынка, следует применять в индивидуальном порядке, предпочтительно при согласовании с антимонопольным органом;
- e) **координация на институциональном уровне.** Авиационный орган и антимонопольный орган должны обеспечить функционирование устойчивых механизмов координации, включая проведение предварительных консультаций по условиям конкурсных торгов и взаимный обмен информацией о фактическом использовании предоставленных прав;
- f) **отражение в соглашениях.** Соглашения о воздушных перевозках должны напрямую признавать применимость законов о конкуренции каждой из сторон,

предусматривать проведение консультаций между соответствующими органами и исключать применение односторонних мер до исчерпания указанных механизмов.

5. ВЫВОД

5.1 Либерализация доступа к рынкам и политика в области конкуренции не являются взаимозаменяемыми, а дополняют друг друга: первая расширяет возможности для конкуренции, а вторая гарантирует, что эти возможности приведут к добросовестной и эффективной конкуренции в интересах потребителей.

5.2 До тех пор, пока остаются в силе соглашения с ограниченной еженедельной частотой полетов, права на выполнение полетов с определенной частотой будут по-прежнему представлять собой важнейший ресурс и правовое препятствие для выхода на рынок. Если такие права предоставляются безвозмездно, на неопределенный срок и без каких-либо требований относительно их фактического использования, это может способствовать закреплению доминирующего положения отдельных перевозчиков и фактически сводить на нет преимущества, обеспеченные международными переговорами. На этом фоне закономерно возникает вопрос, какую взаимную выгоду получает другое государство, если предоставленные им права на частоту полетов закрепляются за уже доминирующим перевозчиком без каких-либо временных ограничений и требований к их фактическому использованию.

5.3 Внутренняя плоскость конкуренции, а именно распределение прав на национальном уровне, оказывает непосредственное влияние на предмет и цель соглашений о воздушных перевозках, а также на фактическую взаимность предоставляемых ими прав. Поэтому этот вопрос нельзя считать полностью выходящим за рамки таких соглашений. Опыт Чили показывает, что специализированные учреждения могут способствовать устранению подобных асимметрий с помощью гибких инструментов, не противоречащих принципам правовой определенности и непрерывности деятельности.

5.4 Соответственно, учитывая, что рекомендации ИКАО в основном касаются внешней плоскости, у Организации появляется возможность разработать и систематизировать передовой опыт в области распределения ограниченных прав на воздушные перевозки, а также в области координации действий между авиационными и антимонопольными ведомствами. Прямое отражение политики в области конкуренции в соглашениях о воздушном сообщении наряду с механизмами консультаций и сотрудничества между ведомствами может дополнительно повысить предсказуемость регулирования и снизить риск принятия односторонних мер.