

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 39-Я СЕССИЯ****ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

Пункт 39 повестки дня. Экономическое регулирование международного воздушного транспорта. Политика

**РЕКОМЕНДАЦИИ ВЕДОМСТВА ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ КАТАРА
ПО НЕКОТОРЫМ АСПЕКТАМ ПОЛИТИКИ ИКАО В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА**

(Представлено Катаром)

КРАТКАЯ СПРАВКА

По мере проведения работы на уровне Группы экспертов ИКАО по регулированию воздушного транспорта (ATRP) по таким вопросам, как подготовка международного соглашения о либерализации доступа к рынку и либерализации владения авиаперевозчиками и контроля над ними, Ведомство гражданской авиации Катара (QCAA) подготовило ряд замечаний по некоторым ключевым положениям, обсуждаемым на уровне ATRP. Наши замечания также касаются некоторых аспектов общей политики ИКАО в области воздушных перевозок.

Замечания QCAA, главным образом, основаны на:

- a) соответствующих резолюциях Ассамблеи ИКАО;
- b) результатах Шестой Всемирной авиатранспортной конференции 2013 года;
- c) существующих механизмах и руководящих принципах ИКАО, касающихся таких ключевых вопросов, как справедливая конкуренция.

Также, пользуясь возможностью, QCAA рекомендует добавить два основных принципа в перечень ключевых принципов ИКАО по защите прав потребителя, считающийся постоянно обновляемым документом.

Действия: Ассамблее предлагается поручить ИКАО посредством Группы ATRP и Совета принять приведенные ниже рекомендации по различным вопросам, рассматриваемым в данном рабочем документе.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью D "Экономическое развитие воздушного транспорта"
<i>Финансовые последствия</i>	Неприменимо
<i>Справочный материал</i>	Неприменимо

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 На 38-й Ассамблее ИКАО Совету было поручено, помимо прочего, "разработать и принять долгосрочную концепцию либерализации международного воздушного транспорта, включая изучение вопроса о подготовке международного соглашения, в соответствии с которым государства смогут осуществлять либерализацию доступа к рынку...", "разработать конкретное международное соглашение в целях содействия дальнейшей либерализации грузовых авиаперевозок" и "приступить к разработке международного соглашения по либерализации владения авиаперевозчиками и контролю над ними".

1.2 Группа экспертов ИКАО по регулированию воздушного транспорта (АТРР) работает над реализацией резолюции 38-й сессии Ассамблеи, в частности, над подготовкой указанных выше международных соглашений. Проведя ряда совещаний и создав рабочие группы по решению конкретных необходимых задач, члены АТРР достигли предварительных договоренностей, касающихся положений административного и технического характера.

1.3 Тем не менее, продолжается обсуждение таких ключевых вопросов, как доступ к рынку, положения о гарантиях, характер соглашений и других. QCAA известно, что такие обсуждения будут проводиться в течение 2016–2017 года, а затем их результаты будут представлены Авиатранспортному комитету и Совету на рассмотрение, после чего с государствами-членами будут проведены консультации по проекту текста соглашений в целях их окончательной доработки.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Характер многостороннего соглашения о либерализации

2.1.1 QCAA понимает, что АТРР рассматривает два варианта, касающиеся характера многостороннего соглашения о либерализации. Либо разработать комплексное соглашение, способное заменить существующие двусторонние соглашения между государствами (ряд которых в конечном итоге станет участниками такого многостороннего соглашения), либо подготовить дополнительное соглашение к существующему своду двусторонних соглашений, с помощью которого будут изменены определенные положения таких двусторонних соглашений.

2.1.2 Хотя оба варианта могут, вероятно, привести к достижению предусматриваемой цели этой работы, для государств-членов более привлекательным будет дополнительное соглашение к двусторонним соглашениям, а не одно комплексное. Дополнительное соглашение обеспечит свободы прав перевозок, уже согласованные на двусторонней основе между государствами. Такой дополнительный режим потенциально будет более либеральным, чем многостороннее соглашение, разрабатываемое в настоящее время в рамках ИКАО.

2.2 Уровни доступа к рынку

2.2.1 АТРР обсуждает вопрос об уровнях доступа к рынку и коммерческих правах, необходимых для включения в многосторонние соглашения о либерализации воздушных перевозок. Цель многостороннего соглашения, применение которого должно носить положительный характер, заключается в том, чтобы включить в него третью и четвертую свободы воздуха без каких-либо ограничений для будущих перевозок, являющихся результатом третьей и четвертой свобод воздуха (так называемые права шестой свободы воздуха) для пассажирских

перевозок, и вплоть до седьмой свободы воздуха для чисто грузовых перевозок. Другие права воздуха для пассажирских перевозок, включая пятую свободу воздуха, следует оставить на усмотрение соответствующих сторон.

2.3 Владение авиакомпаниями и контроль над ними

2.3.1 АТРР рассматривает вариант слияния вопроса доступа к рынку и владения авиаперевозчиками и контроля над ними. С точки зрения владения авиаперевозчиками и контроля над ними АТРР рассматривает вариант использования терминов "основное место деятельности" и "фактический нормативный контроль" в качестве терминов, заменяющих назначение авиакомпаний на основе их национальной принадлежности.

2.3.2 Мы считаем необходимым провести четкое разграничение между двумя соглашениями о либерализации, поскольку вопрос владения авиакомпаниями и контроля над ними вызовет больше противоречий в современных условиях, когда многие государства по-прежнему предпочитают назначать авиакомпании на основе их национальной принадлежности.

2.4 Меры обеспечения гарантии справедливой конкуренции

2.4.1 Существует две группы членов АТРР, мнение которых отличается относительно того, включать (или нет) меры обеспечения гарантии справедливой конкуренции в многосторонние соглашения о либерализации.

2.4.2 Первая группа намерена включить подробные меры обеспечения гарантии, касающиеся справедливой конкуренции и охватывающие определение таких терминов, как транспарентность, справедливые и равные возможности, коммерческие свободы, отсутствие дискриминации и несоответствие требованиям, которые относятся к пассажирским правам, охране окружающей среды, безопасности полетов, авиационной безопасности и пр. Вторая группа членов считает, что существующие механизмы и руководящие принципы ИКАО по вопросам конкуренции достаточны для того, чтобы на них можно было сослаться в международном соглашении.

2.4.3 Мы считаем, что интенсивная мировая конкуренция, возникновение новых бизнес-моделей авиакомпаний, развитие независимых авиакомпаний с глобальными сетями и появление конкурирующих узловых пунктов заставляет некоторые государства добиваться гарантий справедливой конкуренции на любом действующем форуме, как в рамках двусторонних соглашений, так и под эгидой ИКАО.

2.4.4 Перечень гарантий уже был изучен в ходе АТConf/6 и 38-й Ассамблеи ИКАО. Тем не менее, выдвинутые предложения не материализовались в политику или рекомендации ИКАО в связи с наличием существенных различий между государствами с точки зрения исторического развития их собственного сектора воздушного транспорта (т. е., зрелость рынков и уровня развития авиакомпаний разных рынков, а также социально-экономические стандарты различных государств). Также следует отметить, что ИКАО уже предоставила достаточный инструктивный материал государствам по вопросам конкуренции, которым они могут руководствоваться при обсуждении своих двусторонних авиационных взаимоотношений.

2.4.5 В свете вышеизложенного, гарантии не следует использовать в качестве предварительных условий проведения консультаций, и они не должны вводиться в одностороннем порядке без обсуждения с другой стороной. Стороны должны иметь возможность обсудить все на

двусторонней основе. Поэтому в ходе двусторонних переговоров по вопросам гарантий мы рекомендуем рассматривать следующие вопросы:

- a) учитывать историческое развитие сектора воздушного транспорта в каждом государстве (т. е. принимать во внимание различия в уровнях развития авиакомпаний государств с тем, чтобы предоставить авиакомпаниям развивающихся стран и неразвитых рынков период для развития, аналогичный тем, которые прошли зрелые авиакомпании на зрелых рынках в развитых экономических странах);
- b) обсуждение вопроса справедливой конкуренции необходимо рассматривать с учетом открывающихся рынков (т. е. не обсуждать меры в области справедливой конкуренции вне рамок вопроса об открытии доступа к рынку);
- c) равенство в предоставлении прав перевозок между двумя соответствующими государствами;
- d) учитывать наличие "окон" и способность инфраструктуры аэропортов обеспечивать выполнение полетов в эти аэропорты без дискриминации;
- e) обсуждение вопросов справедливой конкуренции должно быть направлено на расширение возможностей потребителя и повышение качества воздушных перевозок.

2.5 Принципы ИКАО по защите прав потребителей

2.5.1 Поскольку Ведомство гражданской авиации Катара в настоящее время проводит консультации с заинтересованными сторонами по вопросам разработки и принятия в государстве Катар положений, касающихся прав пассажиров, мы считаем необходимым подчеркнуть, что государства должны быть очень внимательны во избежание возможных неудобств для пассажиров, которые могут быть вызваны требованиями указанных положений.

2.5.2 Мы высоко оцениваем работу по ключевым принципам, подготовленным ИКАО для защиты прав потребителей, которыми мы руководствовались при подготовке собственных положений в государстве Катар. Однако, поскольку эти принципы могут рассматриваться как постоянно обновляемый документ, мы полагаем, что он дает важный шанс для включения дополнительных принципов, которые могут оказаться полезными также и для всех государств – членов ИКАО. Например, на перевозчиков не следует распространять многочисленные режимы защиты прав потребителей, что ставит их в положение, когда они вынуждены в одно и то же время выполнять требования более, чем одного режима по одной и той же претензии и/или при форс-мажорных обстоятельствах. Такая ситуация увеличивает юридическую неопределенность, с которой сталкиваются перевозчики, и делает процесс соблюдения требований более обременительным.

2.5.3 Мы также рекомендуем ИКАО вновь заявить и подтвердить свой принцип, касающийся важности предоставления достаточного времени для консультации со всеми заинтересованными сторонами до принятия положений. Также следует уделить внимание определению обязанностей других заинтересованных сторон, помимо авиакомпаний, включая службы УВД и эксплуатантов аэропортов.

3. **ВЫВОД**

3.1 Ассамблее предлагается поручить ИКАО посредством АТРР и Совета принять указанные выше рекомендации по различным вопросам, в кратком виде изложенным ниже:

- a) соглашение о либерализации доступа к рынку должно носить дополняющий, а не исчерпывающий характер;
- b) соглашения о либерализации доступа к рынку, применение которого должно носить желательный характер, должно включать третью и четвертую свободы воздуха, без каких-либо ограничений для будущих перевозок, являющихся результатом третьей и четвертой свободы воздуха (так называемые права шестой свободы воздуха) для пассажирских перевозок, и вплоть до прав седьмой свободы воздуха для чисто грузовых перевозок. Другие права воздуха для пассажирских перевозок, включая пятую свободу воздуха, следует оставить на усмотрение заинтересованных сторон;
- c) провести четкое различие между соглашением о либерализации доступа к рынку и соглашением о либерализации вопросов владения авиаперевозчиками и контроля над авиакомпаниями;
- d) гарантии не следует вводить в одностороннем порядке или использовать их как предварительные условия для проведения консультаций. Сторонам следует предоставить возможность обсудить надлежащий уровень гарантий, учитывая пять предложенных принципов, как указано в п. 2.4 выше;
- e) одобряя ключевые принципы ИКАО, касающиеся защиты прав потребителей, перевозчики не несут ответственности в рамках многочисленных режимов в одно и то же время по одной и той же претензии и/или за форс-мажорные обстоятельства, поскольку это создает дополнительную нагрузку в процессе соблюдения требований.