



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования

Пункт 2.1 повестки дня. Доступ к рынку

СТРАТЕГИЯ АФРИКИ В ОБЛАСТИ ДОСТУПА К РЫНКУ И УСКОРЕНИЯ РОСТА ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

(Представлено 54 государствами-членами¹, членами Африканской комиссии гражданской авиации (АКГА))

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе содержится информация о стратегии Африки в области устойчивого развития воздушного транспорта, опирающейся на гармонизацию нормативно-правовой базы доступа к рынку. Исходя из принятого Африкой Ямусукрского решения (YD) ИКАО следует разработать положения глобальных нормативных рамок.

Действия: Конференции предлагается согласиться с рекомендациями, представленными в п. 5.

Справочный материал

Справочный материал Конференции ATConf/6 размещен на сайте www.icao.int/meetings/atconf6.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Как предусмотрено в Африканском договоре, называемом Абуджийским договором, региональная интеграция, как стратегия достижения устойчивого экономического роста, остается одним из путей формирования Африканского экономического сообщества, осознающего выгоды интеграции, включая расширение масштабов передвижения лиц, товаров, услуг и капитала, а также выгоды экономического роста.

¹ 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, Ливийская Арабская Джамахирия, Маврикий, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Марокко, Мозамбик, Намибия, Нигер, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Свазиленд, Сейшельские Острова, Сенегал, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Того, Тунис, Уганда, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эфиопия, Южная Африка, Южный Судан.

1.2 В рамках данной стратегии воздушные перевозки, и в частности доступ к рынку таких перевозок, играют важную роль катализатора, являясь двигателем межрегиональной и внутрирегиональной интеграции, способствующей расширению взаимной доступности экономических центров, сокращению времени и стоимости поездок, а также обеспечению связности между некоторыми образующими пару городами и между странами, не имеющими выход к морю или не располагающими национальными перевозчиками.

1.3 Согласно данным Ассоциации африканских авиакомпаний воздушный транспорт прямо или косвенно создает приблизительно 470 000 рабочих мест в различных секторах и приносит в Африке доход в размере около 1,7 млрд долл. США (2008 год). Доля Африки в глобальном авиационном рынке составляет приблизительно 5 %. Тем не менее по сравнению с другими регионами мира авиационная отрасль в Африке в ходе недавнего периода всемирного экономического кризиса характеризовалась значительным темпом роста (5–7 %). Наиболее важное значение для данного документа имеет объем внутриафриканских перевозок, составляющий приблизительно 30 % от общего объема воздушных перевозок, выполняемых африканскими авиакомпаниями, а также число перевезенных в 2008 году пассажиров, составившее 9,8 млн, и предсказываемое к 2028 году активное сальдо в размере 50 млн (Дос 9938 ИКАО).

1.4 Несмотря на признание основного принципа международной авиации, т. е. полного и исключительного суверенитета каждого государства над воздушным пространством над своей территорией, который подтвержден Конвенцией международной гражданской авиации 1944 года (Статья 6), необходимость воспользоваться выгодой каталитического воздействия, оказываемого воздушным транспортом, ставит вопрос о создании общей авиационной среды, как это предусмотрено в положениях Ямусукрского решения (YD), касающегося доступа к рынку.

1.5 Осуществление доступа к рынку в виде предоставления прав на авиаперевозки, в частности пятой свободы воздуха, непосредственно взаимосвязано с наличием других положений, обеспечивающих реализацию таких прав, включая любые ограничения на провозную емкость, частоту рейсов и тарифы, ограничения в вопросах назначения и разрешения, владения и эффективного контроля, требования в отношении соответствия с правилами в области безопасности полетов и авиационной безопасности, а также положения, регулирующие производственную деятельность. Кроме того, доступ к рынку можно получить посредством иностранных инвестиций в авиаперевозчика какого-либо конкретного государства, в частности инвестиций, вкладываемых иностранным авиаперевозчиком; данный вопрос рассматривается в отдельном документе, в котором основное внимание уделяется владению и эффективному контролю.

2. ЯМУСУКРСКОЕ РЕШЕНИЕ (YD): ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ДОСТУПА К РЫНКУ

2.1 Ямусукское решение (YD) имеет дело с либерализацией доступа к рынку воздушных перевозок в Африке. Его основная цель заключается в том, чтобы: а) способствовать связности внутриафриканской системы авиаперевозок; б) разработать внутриафриканскую сеть авиаперевозок. Положения этого решения предусматривают устранение таких препятствий, как ограничение прав на перевозки, включая права, предусмотренные пятой свободой воздуха, ограничение и лимитирование провозной емкости и частоты рейсов между образующими пару городами и невозможность назначения нескольких конкурирующих авиакомпаний. В отличие от стандартных двусторонних соглашений о воздушном сообщении (ASA), YD предоставляет авиакомпаниям всех африканских государств, имеющим право осуществлять авиаперевозки, справедливые и равные возможности в части конкуренции, основываясь на общем ряде согласованных правил и квалификационных критериев.

2.2 Основные стратегические принципы доступа к африканскому рынку воздушных перевозок основываются на Ямусукрском решении, принятом в 1999 году, предусматривающем формирование либерализированной внутриафриканской авиационной среды. В этом Решении основной упор делается на поэтапную либерализацию регулярных и нерегулярных внутриафриканских воздушных перевозок в целях содействия доступу к рынку воздушных перевозок в Африке. Считается, что данное Решение, вступившее в силу 12 августа 2000 года, применяется к государствам-участникам без ограничений с 12 августа 2002 года, учитывая истечение срока двухлетнего промежуточного периода, отсчитываемого с момента вступления данного решения в силу.

2.3 YD представляет собой документ, разработанный под эгидой Абуджийского договора. Данное Решение является договорным обязательством и представляет собой юридически обязательный документ, создающий права и накладывающий обязательства на государства-члены, которые в настоящее время являются сторонами данного Решения. Эти обязательства имеют преимущественную силу по отношению к национальным правилам, в том числе уже существующим или будущим соглашениям, не соответствующим положениям YD.

2.4 Что касается вопроса о назначениях и разрешениях, то Статья 6 данного Решения предоставляет государствам право назначать в письменной форме для выполнения внутриафриканских воздушных перевозок по крайней мере одну авиакомпанию, право назначать отвечающую установленным требованиям авиакомпанию из другого государства для выполнения воздушных перевозок от его имени и право назначать отвечающую установленным требованиям африканскую многонациональную компанию, в которой это государство является заинтересованной стороной. В том случае, если государство, являющееся стороной данного Решения, убеждено в том, что назначенная авиакомпания не удовлетворяет квалификационным критериям (указанным в Статье 6.9), ей может быть отказано в выдаче разрешения.

2.5 От государств, которые сохраняют свои суверенные права в отношении предоставления прав на воздушные перевозки в соответствии с международными договорами, включая соглашение о международном воздушном транспорте, одновременно требуется применять к ASA, относящимся к внутриафриканскому рынку, положения YD. Кроме того, от государств требуется обеспечивать, чтобы назначенные перевозчики отвечали квалификационным критериям, и по-прежнему нести ответственность по контролю за назначенными авиакомпаниями в части обеспечения ими безопасности полетов и авиационной безопасности.

3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ ЯМУСУКРСКОГО РЕШЕНИЯ

3.1 Обеспечение безопасности и эффективности полетов, а также авиационной безопасности, имеет жизненно важное значение для устойчивого развития авиационной отрасли Африки. В связи с этим проблемы безопасности полетов и авиационной безопасности в Африке не могут быть решены исходя из желания расширить доступ к рынку, как указано в YD. Решение данной проблемы лежит в плоскости создания системы и адекватного контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности, что является обязанностью каждого государства, а также региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов (РОКБП) (см. документ ATConf/6-WP/7), там где они существуют.

3.2 В большинстве случаев двусторонние переговоры все еще проводятся с позиций "дипломатии холодной войны". Несмотря на коллективное стремление либерализовать доступ к рынку в Африке, которым вдохновляются различные альянсы и соглашения о совместном использовании кодов, на практике предоставление прав по-прежнему осуществляется в рамках

устаревшей политики, основанной на старом соглашении типа Бермудского, с упором на двусторонние отношения, принцип взаимности и протекционизм. Согласно результатам проведенного в рамках Африканского континента исследования по вопросам либерализации воздушного транспорта, двусторонние соглашения, которым отдают предпочтение большинство государств, являются скорее препятствием, чем катализатором процесса либерализации.

3.3 Например, для того чтобы предоставить разрешение на основе положений по двустороннему обмену между африканскими странами, на практике потребуется подписать 1431 ASA между 54 государствами и утвердить 2862 разрешения, исходя при этом из того, что каждое государство назначит только одну авиакомпанию. Несмотря на то, что большинство государств выполняют YD, права предоставляются на выборочной основе под влиянием необходимости соблюдения принципа взаимности и в некоторых случаях – требования об уплате роялти. Некоторые авиакомпании используют права, предоставляемые в рамках шестой свободы воздуха для преодоления ограничений по доступу к рынку в рамках пятой свободы воздуха, а также для содействия увеличению объема их перевозок в направлении к их узловым пунктам/из их узловых пунктов. Тем не менее перевозки, осуществляемые на основе прав, предусматриваемых шестой свободой воздуха, являются для африканских авиаперевозчиков предметом конкуренции с неафриканскими перевозчиками в случае межконтинентальных и дальних магистральных перевозок, а не перевозок, которые выполняются внутри Африки. Провозная емкость на трансконтинентальных маршрутах на территорию/с территории Африки, предлагаемая африканскими перевозчиками, составляет 36,4 % по сравнению с 63,6 %, предлагаемыми неафриканскими перевозчиками.

3.4 Другие проблемы прямо или косвенно связаны с нефизическими барьерами на пути доступа к рынку, включая визовые требования, таможенные ограничения, ограничения, связанные с наземным обслуживанием, распределением окон и т. д. Эти вопросы обсуждаются отдельно в других документах. Такие нефизические барьеры на пути получения желательного доступа к рынку остаются помехой для устойчивого развития воздушного транспорта в Африке и в целом во всем мире.

4. ВЫВОДЫ

4.1 Несмотря на изложенные выше проблемы, в тех случаях, когда речь идет либо о полной, либо о частичной либерализации воздушного транспорта, имеются значительные выгоды, в том числе в виде улучшения воздушного сообщения между образующими пару городами внутри Африки и связности системы авиаперевозок, а также роста объема пассажирских перевозок, в частности в государствах с высоким уровнем развития туризма. Некоторые завоевавшие прочную репутацию африканские перевозчики существенно расширяют сети маршрутов вокруг своих авиационных узлов (в частности таких узлов, как Йоханнесбург, Найроби, Касабланка, Каир и Аддис-Абеба), обеспечивая более высокую связность системы авиаперевозок континента. Тем не менее недостаточное развитие авиационных узлов в африканском регионе, обусловленное недостатком доминирующих на рынке африканских авиаперевозчиков, усиливает необходимость в глобальном рыночном механизме, который должен направляться ИКАО.

4.2 Кроме того, имеется убедительное доказательство того, что права, предусмотренные в рамках пятой свободы воздуха, в тех случаях, когда они предоставляются на взаимной основе, наряду с созданием новых авиакомпаний и назначением нескольких перевозчиков для выполнения полетов на нескольких маршрутах, приводят к расширению возможностей потребителя по выбору рейсов, однако они в ограниченной степени влияют на высокие уровни авиационных тарифов и эксплуатационных расходов авиакомпаний в Африке.

4.3 Необходимо перейти от действующего порядка, характеризующегося частичной либерализацией, при котором преобладают двусторонние отношения, к многосторонним отношениям, которые основываются на общих интересах и интересах потребителей. Это потребует гармонизации разобщенных нормативных положений и подробного инструктивного материала ИКАО. В любом будущем инструктивном материале ИКАО должны учитываться типовые региональные либерализованные ASA или, применительно к Африке, типовые варианты, разработанные на основе YD, которые бы полностью соответствовали его положениям.

4.4 Квалификационные критерии являются важным механизмом, обеспечивающим соблюдение назначенными перевозчиками на назначенных маршрутах минимальных стандартов в области безопасности полетов и авиационной безопасности, а также требований в отношении устойчивого экономического положения. Необходимо разработать инструктивный материал по определению критериев предоставления прав, более широких, чем оговоренные в нынешних инструктивных материалах критерии, касающиеся безопасности полетов, авиационной безопасности и добросовестной конкуренции.

4.5 В целях обеспечения соответствия с положениями YD государствам потребуется необходимая практическая помощь в области пересмотра нынешних и разработки будущих ASA. С учетом единой типовой формы требуется провести Конференцию ИКАО для переговоров о воздушных сообщениях конкретно для Африки и содействия африканским государствам в корректировке их действующих двусторонних соглашений в целях приведения их в соответствие с положениями YD. Действительно, чем больше ASA соответствующих положениям YD будет заключено, тем больше будет уровень доступа к рынку, предоставляемого в Африке. Кроме того, такая Конференция предоставит африканским государствам возможность пересмотреть свои ASA, заключенные с неафриканскими странами, в частности ASA, в которых имеются положения, которые могут рассматриваться как несоответствующие положениям YD.

5. РЕКОМЕНДАЦИЯ

5.1 Конференции предлагается согласиться с тем, чтобы ИКАО разработала инструктивный материал по внедрению типовых международных либерализованных ASA, представленных в ходе Шестой Всемирной авиатранспортной конференции.