



АССАМБЛЕЯ — 42-Я СЕССИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 26 повестки дня. Экономическое развитие воздушного транспорта

НЕОБХОДИМОСТЬ УСТРАНЕНИЯ ПРЕПЯТСТВИЙ К СОЗДАНИЮ
РАВНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПЕРЕВОЗКАХ

(Представлено Индией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В данном рабочем документе рассматриваются постоянная практика и искусственные барьеры, являющиеся дискриминационными и подрывающими основополагающие принципы равных возможностей, закрепленные в Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции). Существующая практика распределения "окон" в аэропортах с ограниченной пропускной способностью в развитых странах в сочетании с другими нетарифными барьерами систематически обесценивает закрепленные в Чикагской конвенции принципы равных возможностей, нанося особенный вред авиаперевозчикам из развивающихся стран. Несмотря на двусторонние соглашения о воздушном сообщении, предоставляющие права на осуществление воздушных перевозок, недоступность "окон" фактически обнуляет эти права, что противоречит содержащейся в статье 44 гарантии того, что для каждого Договаривающегося государства должны обеспечиваться "справедливые возможности использовать авиапредприятия, занятые в международном воздушном сообщении". В данном рабочем документе содержится призыв к Международной организации гражданской авиации (ИКАО) установить нормативные рамки, обеспечивающие равноправное распределение "окон" и поддерживающие основополагающие принципы недискриминации и равных возможностей в международной гражданской авиации.

Действия: Ассамблее предлагается:

- а) поручить Группе экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP) разработать конкретные инструктивные материалы для Договаривающихся государств по эффективной системе распределения "окон", реформированию системы "исконных" прав, обеспечению прозрачности использования "окон" и пропускной способности и доступа к рынку для авиаперевозчиков из развивающихся стран в соответствии с принципами Чикагской конвенции;
- б) поручить Совету представить инструктивные указания по содействию создания недискриминационных условий ведения бизнеса в международных аэропортах, включая рекомендации по организации конкурентных вариантов наземного обслуживания и гибкой политики относительно генеральных агентов по продаже (GSA), обеспечивающей равноправие при взаимодействии со всеми назначенными авиакомпаниями.

Стратегические цели	Настоящий рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"
Финансовые последствия	Непосредственные финансовые последствия для ИКАО отсутствуют

<i>Справочный материал</i>	<i>Конвенция о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция) Дос 9587, Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта Рекомендации ИАТА по распределению "окон" в аэропортах мира</i>
----------------------------	--

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Хотя Конвенцией о международной гражданской авиации (Чикагской конвенцией) устанавливаются основополагающие принципы равных возможностей и недискриминации, Индия отмечает, что эти принципы все в большей степени подрываются искусственными барьерами и несправедливой практикой, мешающими авиаперевозчикам из развивающихся стран реализовывать свой потенциал в международной гражданской авиации. В преамбуле говорится: "...чтобы международные воздушные сообщения могли устанавливаться на основе равенства возможностей". В статье 44(f) Чикагской конвенции содержится поручение ИКАО "обеспечивать полное уважение прав Договаривающихся государств и справедливые для каждого Договаривающегося государства возможности использовать авиапредприятия, занятые в международном воздушном сообщении", а в статье 44(g) говорится о необходимости "избегать дискриминации в отношении Договаривающихся государств".

1.2 Индия и другие развивающиеся страны заключили многочисленные двусторонние соглашения о воздушных сообщениях, в том числе основанные на принципах открытого неба, вложив существенный капитал в авиационную инфраструктуру и развитие парка воздушных судов. Однако системные искусственные барьеры в основных аэропортах развитых стран по сути обнуляют эти права на осуществление воздушных перевозок, что приводит к базовому противоречию между достигнутыми соглашениями на правительственном уровне и фактическим доступом авиаперевозчиков к рынку.

2. ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМАТИЧЕСКОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ АВИАПЕРЕВОЗЧИКОВ ИЗ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

2.1 Индия является третьим по величине рынком воздушных перевозок по объему перевозок типа "пункт вылета/пункт назначения" (O-D) после Соединенных Штатов Америки (США) и Китая. В отличие от многих Договаривающихся государств, располагающих ограниченной инфраструктурой международных аэропортов входа/выхода, в Индии работает большое количество международных аэропортов, обеспечивающих широкие возможности доступа к рынку. Текущие рыночные показатели свидетельствуют о том, что зарубежные авиакомпании, действующие в Индии, перевозят более 50 % всех пассажиров, летающих в/из Индии. Столь обширное проникновение иностранных авиакомпаний на рынок, возможное благодаря льготным условиям распределения "окон" в их узловых аэропортах, значительно сдерживает развитие индийских полетов большой протяженности и узловой инфраструктуры.

2.2 По состоянию на лето 2025 года в мире существует 215 аэропортов с распределяемыми "окнами", и каждый год приблизительно 43 % пассажиров во всем мире вылетают из таких аэропортов. Эти аэропорты используют непрозрачные системы координации, которые систематически придерживаются дискриминационной практики распределения "окон", создавая непропорциональные ограничения для авиаперевозчиков из развивающихся стран, стремящихся получить "окна" для полетов в крупных аэропортах развитых стран.

2.3 Авиаперевозчики из развивающихся стран, например индийские, фактически сталкиваются с дискриминацией при распределении "окон" в крупных международных аэропортах, пользуясь ограниченным доступом к лучшим "окнам". Дискриминационная система "исконных" прав создает антиконкурентную в своей основе среду, где новые участники из развивающихся стран по сути исключаются путем недостаточного или минимального распределения "окон". Для иллюстрации, выделение 92 % "окон" в лондонском аэропорту Хитроу (LHR) основано на "исконных" правах. Еще одним примером этого искажения служит тот факт, что таким авиаперевозчикам, как British Airways, принадлежало 50 % "окон" в LHR, а авиаперевозчикам Азии и Ближнего Востока суммарно выделяется лишь незначительная доля доступных "окон" в том же аэропорту.

2.4 Авиаперевозчикам из развивающихся стран выделяется непропорционально меньше "окон" в крупных узловых аэропортах ЕС, несмотря на принадлежащие им права на осуществление воздушных сообщений по двусторонним соглашениям. Во многих из этих узловых аэропортов, относящихся по классификации к уровню 3 (с распределением "окон"), авиакомпаниям из развивающихся стран доступны "окна" в ограниченном количестве или меньшей привлекательности. Это зачастую означает, что авиаперевозчики, относящиеся к таким крупным рынкам выезда пассажиров, как Индия, не в состоянии вводить в эксплуатацию новые мощности в коммерчески выгодное время, при этом страны, управляющие такими узловыми аэропортами, продолжают претендовать на все более широкий доступ к индийскому рынку, не предлагая встречных выгодных условий. Как естественное следствие из этой практики, доминирующие авиаперевозчики, пользующиеся льготным распределением выгодных "окон", активно поощряются к использованию шестой свободы перевозок через собственные узловые аэропорты. Даже механизм торговли "окнами" на вторичных рынках создает непреодолимые препятствия в форме повышенной денежной стоимости доступа к этим выгодным "окнам". Это увеличение стоимости перекладывается на потребителя, покупающего билеты, что вызывает искусственное искажение конкуренции.

2.5 Эта дискриминационная практика обходит любой двусторонний обмен правами перевозок и создает искусственное препятствие для симметричного использования таких прав. Например, несмотря на всеобъемлющее двустороннее соглашение между Индией и Соединенным Королевством, сфера доступа индийских авиаперевозчиков сведена к вторичным аэропортам Лондона (Гэтвик и Стэнsted), в то время как британские авиаперевозчики удерживают доступ к первоклассному аэропорту LHR. Сходным образом, в случае Нидерландов голландским авиаперевозчикам в зимнем расписании 2025 года были выделены дополнительные "окна" в аэропорту Амстердама Схипхол, сокращающем количество "окон", в то время как индийским авиаперевозчикам вообще было отказано в "окнах", что приведет к уменьшению объема перевозок, если "окна" не будут выделены. Голландские авиаперевозчики фактически увеличивают число полетов в Индию в предстоящие месяцы, индийские же авиаперевозчики должны сократить число своих полетов в Схипхол, что лишает значимости основные принципы Чикагской конвенции, а также букву и дух соглашений о воздушных сообщениях.

2.6 Далее, существует дисбаланс между развитыми и развивающимися экономиками в отношении создания инфраструктуры. Развивающиеся страны, такие как Индия, инвестируют большие средства в расширение аэропортовой инфраструктуры, создавая возможности для всех авиаперевозчиков. Развитые же страны, включая Соединенное Королевство, Нидерланды и другие, наоборот, либо не имеют планов расширения пропускной способности аэропортов, либо активно сокращают имеющуюся пропускную способность (как это видно на примере аэропорта Схипхол), что создает неравные условия, изначально благоприятствующие традиционным авиаперевозчикам из развитых стран. Другой механизм политики в развитых странах, усугубляющий этот дисбаланс, заключается в одностороннем введении запрета на ночные полеты в крупных аэропортах,

ограничивающем имеющиеся "окна" для полетов, при этом одновременно перекладывая бремя ночного шума на развивающиеся страны. Индия официально выразила свою обеспокоенность в связи с этим вопросом в рабочем документе, представленном на 37-й сессии Ассамблеи в 2010 году (EX/55).

2.7 Кроме того, барьеры для доступа авиаперевозчиков из развивающихся стран создаются за счет элементов информационной асимметрии через непрозрачные планы распределения "окон" и нераскрываемые декларации о пропускной способности в аэропортах. Структурные барьеры на рынках вторичной торговли "окнами" усиливают эту систему исключения с отсутствующими механизмами информирования о ценах и процедурами нормативно-правового утверждения, отдающими предпочтение давно признанным эксплуатантам. В совокупности эти механизмы систематически создают неблагоприятные условия авиаперевозчикам из развивающихся стран, ограничивая доступ к рынку, манипулируя возможностями для роста и отказывая в равенстве возможностей.

2.8 Индия поддерживает весьма либеральную бизнес-среду для иностранных авиакомпаний, предлагающую множество вариантов для гибкой организации деятельности. Иностранные компании по своему усмотрению могут вести бизнес либо через генерального агента по продаже (GSA), либо создавать собственные офисы для непосредственной работы в Индии. В рамках индийской политики в области наземного обслуживания аэропортам с пассажиропотоком выше определенных пороговых значений надлежит назначить три организации по наземному обслуживанию (GHA), позволив иностранным авиакомпаниям делать свой выбор среди поставщиков обслуживания, договариваясь о конкурентных ценовых условиях.

2.9 Противоположным образом многие страны обязуют индийских авиаперевозчиков к исполнению требований в отношении GSA, запрещая вести бизнес через прямое представительство. Кроме того, эти страны обычно поддерживают имеющие монополистический характер договоренности о наземном обслуживании с одним GHA/поставщиком бортового питания в своих аэропортах, устраняя возможности для конкурентного ценообразования и существенно увеличивая операционные расходы индийских авиаперевозчиков. Такая асимметрия в обращении ставит индийских авиаперевозчиков в очень неблагоприятные с точки зрения конкуренции условия на международных рынках.

3. ОБЕСЦЕНИВАНИЕ ПРИНЦИПА РАВНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ И ДИСКРИМИНАЦИЯ, ПРОТИВОРЕЧАЩИЕ ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ

3.1 Чикагская конвенция основана, среди прочего, на принципах обеспечения справедливости и недискриминации среди Договаривающихся государств при использовании авиакомпаний, занятых в международном воздушном сообщении. Целью является содействие равенству возможностей в международной гражданской авиации для всех государств-членов и в недопущении любой несправедливой или дискриминационной практики между ними. В частности, в преамбуле к Конвенции и ее статьях 44(f) и 44(g) изложены принципы равенства возможностей и недискриминации.

3.2 Существующие системы распределения "окон" в сущности нарушают основные принципы Чикагской конвенции и противоречат статье 44(f), отказывая развивающимся странам в "справедливых возможностях использовать авиапредприятия, занятые в международном воздушном сообщении" посредством высоких цен на вторичном рынке, систем "исконных" прав, увековечивающих исторические преимущества, и переадресации новых участников к пулам

бесперспективных "окон". Статье 44(g), запрещающей дискриминацию государств, противоречат различные режимы, устанавливающие механизмы льготного доступа в пользу исторически закрепившихся участников из развитых стран. Кроме того, особого внимания заслуживает утрата смысла изложенного в преамбуле принципа равенства возможностей, поскольку доступ к рынку ставится в зависимость от исторического присутствия, а не от прозрачной и равноправной системы симметричного использования соответствующих прав воздушных перевозок. Эти механизмы создают экономические барьеры, препятствующие установлению равенства конкурентных условий для авиаперевозчиков из разных Договаривающихся государств. Ассамблее предлагается признать, что эффективная реализация принципа равных возможностей требует активного устранения несправедливой практики, а также структурных и искусственных препятствий. Ассамблее предлагается принять к сведению, что решение этих современных проблем необходимо для того, чтобы обеспечить сохранение значимости и действенности основополагающих принципов Чикагской конвенции для всех государств-членов, в частности развивающихся стран, стремящихся к полноценному участию в деятельности международной гражданской авиации.

3.3 Асимметричные условия ведения бизнеса, при которых одни Договаривающиеся государства придерживаются либеральной политики, предоставляя иностранным авиаперевозчикам возможность использования в своей операционной деятельности гибких механизмов GSA и конкурентных вариантов организации наземного обслуживания, а другие в это время обязуют авиаперевозчиков к исполнению ограничительных требований в отношении GSA и использованию монополистических механизмов в части наземного обслуживания, противоречат основополагающему принципу равных возможностей в международной гражданской авиации. Ассамблея может признать, что такая дискриминационная практика искусственно создает неблагоприятные конкурентные условия и повышенные операционные расходы для авиаперевозчиков из затрагиваемых государств, подрывая принципы справедливой конкуренции.

4. **ВЫВОД**

4.1 Обсуждение вопросов, подробно изложенных выше, необходимо, особенно в конкретном контексте развивающихся стран, участвующих в авиационной отрасли, таких как Индия. Ключевая роль ИКАО в успешном создании системы международной гражданской авиации будет еще более укреплена благодаря ее приверженности принципам обеспечения равных возможностей, недискриминации и справедливости для всех Договаривающихся государств. Это позволит всем государствам-членам, включая развивающиеся и крупные рынки выезда пассажиров, такие как Индия, полноценно и с выгодой участвовать на справедливой основе в развитии международной авиации. Индия подчеркивает, что поистине равные возможности не могут существовать тогда, когда двусторонние права воздушных перевозок утрачивают свой смысл из-за дискриминационного распределения "окон". Принятие Ассамблеей мер в этом вопросе необходимо для сохранения целостности системы международной гражданской авиации и обеспечения всем государствам возможности получения выгод от участия в международных воздушных перевозках.

— КОНЕЦ —