

**ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
"ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ"**

Монреаль, 24–29 марта 2003 года

Пункт 1 повестки дня. Обзор

ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОПИСАНИЕ ЗАДАЧИ КОНФЕРЕНЦИИ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе описывается задача конференции на фоне событий, происходящих в отрасли и в сфере регулирования, и поясняются основные задачи в рамках ее повестки дня, а также ожидаемые от Конференции результаты.

Действия Конференции указаны в п. 4.1.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

Дос 9644, Доклад Всемирной авиатранспортной конференции по регулированию международного воздушного транспорта: сегодня и в будущем

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Настоящая Конференция является пятой в ряду всемирных конференций, созываемых Советом ИКАО с 1977 года для рассмотрения вопросов экономического регулирования в области международного воздушного транспорта. На первых трех конференциях, состоявшихся в 1977, 1980 и 1985 годах, основное внимание уделялось координации и согласованию политики, а также разработке позиций и основного инструктивного материала ИКАО по таким конкретным вопросам регулирования, как регулирование провозной емкости, тарифов и нерегулярных перевозок авиакомпаний. В связи с изменением в 80-х годах экономических и торговых условий в мире 4-я Конференция, состоявшаяся в декабре 1994 года, приняла несколько иной подход и рассмотрела все основные аспекты экономического регулирования с целью приспособления нормативных рамок к новой глобальной обстановке. Конференция 1994 года проводилась под темой "Регулирование международного воздушного транспорта: сегодня и в будущем", и ее основным итогом явилась единая рекомендация, охватывающая ряд принципов и предлагаемых действий для государств, поставщиков обслуживания и ИКАО, включая соответствующие действия Организации по их выполнению. Суть выводов 4-й Конференции состоит в необходимости осуществления изменений в сфере регулирования, включая постепенную либерализацию,

с целью адаптации данного сектора к изменяющимся условиям. Однако Конференция ясно указала, что такие изменения должны осуществляться в направлении и темпами, определяемыми каждым государством по своему усмотрению.

1.2 Императивы, потребовавшие созыва Конференции 1994 года и определившие ее итоги, по-прежнему оказывают влияние на современной международной авиационной сцене, и фактически объединили многие проблемы адаптации, существовавшие в то время. После 1994 года силы глобализации, либерализации, приватизации и региональной интеграции помимо прочих факторов продолжают формировать мировую экономику и международные экономические отношения, а также отраслевые структуры и практику и модели коммерческой деятельности. Кроме того, появился новый многосторонний торговый механизм благодаря созданию 1 января 1995 года Всемирной торговой организации (ВТО), которая имеет широкие полномочия на либерализацию всех секторов отрасли обслуживания. Под давлением рыночных и конкурентных сил авиационная отрасль, включая поставщиков инфраструктуры, обслуживания и оборудования, оказалась вовлеченной в процесс постоянных реорганизаций и изменений. Кроме того, в условиях столь стремительно меняющейся и зачастую неясной экономической и коммерческой обстановки не всегда было легко поддерживать взаимосвязь между авиационным рынком и государственным регулированием его деятельности.

1.3 События 11 сентября 2001 года, имевшие место в Соединенных Штатах Америки, сразу же чрезвычайно негативно повлияли на международную авиацию. Прежде всего они сказались на объемах перевозок, маршрутах и обслуживании, на планах занятости и планах использования техники, на стоимости и предоставлении страхования от военных рисков и на доверии потребителей, что в свою очередь имело самые серьезные последствия для соответствующих поставщиков обслуживания и оборудования, а также для коммерческой деятельности, зависящей от авиации, включая туризм. Международный воздушный транспорт всегда остро реагировал на мировые события, в особенности на события, влияющие на цены на топливо, которые одновременно сокращали спрос и вызвали увеличение расходов. Хотя в прошлом воздушному транспорту в целом удавалось быстро выходить из сложных положений, нынешняя ситуация вероятно будет иметь более обширное и длительное влияние на отраслевые структуры и практику, стратегии и модели коммерческой деятельности. Исключительно важным является тот факт, что в результате событий 11 сентября авиационной безопасности стало придаваться первостепенное значение со всеми вытекающими последствиями для упрощения формальностей при пассажирских перевозках, для расходов, связанных с усилением мер по обеспечению авиационной безопасности и, в различной степени во всем мире, для доверия потребителей, что прежде в авиации было циклической и экономической проблемой.

1.4 Настоящая Конференция созвана для того, чтобы вновь рассмотреть будущие потребности авиационного сектора в регулировании с акцентом на либерализацию и с учетом изменений, имевших место за последнее десятилетие. Принимая во внимание, что прошлые всемирные конференции созывались ИКАО с интервалом в 8–10 лет, взор данной конференции должен в силу необходимости простирается далее нынешних проблем, но обязательно с учетом их в данном контексте. Признание новых реальностей, наряду с сохраняющимися основными потребностями в адаптации регулирования и проведении реформ в данном секторе, позволят Конференции сосредоточиться на рассмотрении своей долгосрочной задачи. Сохранение жизнеспособности и вклад авиационной отрасли в экономический рост и развитие будут по-прежнему в значительной степени определяться ответом авиационного сектора на будущие потребности в сфере регулирования. Настоящая Конференция и ИКАО, как помогающее учреждение, играют исключительно важную роль в определении этого ответа.

2. ОПЫТ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ

2.1 В рамках пункта 1 повестки дня Конференция проведет предварительный обзор, связанный с дискуссиями по ключевым проблемам регулирования (п. 2 повестки дня), путем рассмотрения современной сцены регулирования и развития либерализации с 1994 года. Информация о развитии событий в области коммерческой деятельности и регулирования за последнее десятилетие приводится в документах WP/20 и WP/21, в которых содержится материал о тенденциях и изменениях и обращается внимание на некоторые проблемы регулирования, связанные с этими событиями. Для целей настоящего вспомогательного документа ниже освещаются некоторые из наиболее важных событий.

2.2 Современная коммерческая сцена характеризуется сложным этапом восстановления. Конкретные проблемы восстановления авиационной отрасли в регионах и в авиакомпаниях далеко не одинаковы. Одни из них по-прежнему испытывают сокращение объемов перевозок и несут существенные финансовые потери, а другие уже вступили в стадию роста, развития и получения прибыли. Помимо последствий с точки зрения перевозок и финансового положения нынешние трудности авиационного сектора вызвали ряд беспрецедентных в целом последствий. Ниже приводится их примерный, но не исчерпывающий перечень:

- ряд крупных компаний прекратили полеты, некоторые обанкротились и как всегда в этой связи разгорелись дискуссии о роли и значении государственной помощи и субсидий для авиационной отрасли;
- традиционная модель авиакомпании, предоставляющей полное обслуживание, стала предметом тщательного анализа, в частности среди авиакомпаний с глобальной сферой действия, и потребовала экспериментирования с альтернативными моделями с целью выживания;
- стремительное увеличение числа дешевых перевозчиков ставит проблемы перед традиционными эксплуатантами не только на национальном, но и все в большей степени на региональном и даже глобальном уровне;
- стратегия и планирование деятельности авиакомпаний в целом стали базироваться на альянсах и сетевых рынках, в противоположность традиционному развитию рынков отдельных маршрутов;
- продолжается постоянное давление в сторону сокращения структуры затрат авиакомпаний в связи с падением доходов, несмотря на то, что воздушный транспорт остается отраслью с высоким уровнем постоянных издержек;
- электронная торговля используется для максимального сокращения расходов, связанных с маркетингом и продажей через посредников, и продолжается реорганизация производства и каналов распределения услуг авиакомпаний;
- авиакомпании вынуждены приспосабливаться к структурным изменениям спроса со стороны пассажиров, что сказывается не только на типе, но и на уровне предлагаемого обслуживания;
- нестабильность и постоянная адаптация отрасли оказывают социальное влияние и отражаются на рабочей силе.

2.3 Многие тенденции, отмеченные в предыдущем пункте, связаны с неизбежной эволюцией отрасли, в которой либерализация изменяет характер и снижает степень непосредственного контроля со стороны регламентирующих органов на многих рынках, а глобализация, конкуренция и коммерческая гибкость преобразуют эксплуатационную среду международных авиакомпаний. Однако их появлению и влиянию также способствовали недавние события. Ниже указаны некоторые другие важные тенденции последнего десятилетия в отрасли, заслуживающие внимания в данном описании обстановки:

- сохранение силы сектора грузовых перевозок;
- постепенное повышение значения аренды в управлении самолетным парком авиакомпаний и решении эксплуатационных задач на рынке, способствующей, в частности, созданию многих новых авиакомпаний;
- постоянное расширение альянсов в стратегических целях и для получения доступа к рынку и достижения синергизма;
- перемещение развития и маркетинговой власти глобальных альянсов с последствиями для конкуренции, включая их господство в некоторых узловых пунктах;
- расширение практики перекрестного владения акциями среди авиакомпаний и использования иностранных инвестиций в авиационной отрасли, которая, однако, в основном определяется порядком регулирования владения и контроля на национальном, двустороннем и региональном уровне;
- поступательная приватизация авиакомпаний, хотя и с некоторой тенденцией к восстановлению доли государственного владения в качестве ответного действия на угрозу банкротства национальной авиакомпании с учетом национальных интересов;
- растущее влияние потребителя на многих рынках, чья реакция на услуги и цены авиакомпаний начала оказывать воздействие на стратегическое планирование авиакомпаний и маркетинг авиационной продукции;
- переход в концепции участия от принципа национального владения и управления перевозчиком – "носителем флага" к принципу адекватного предоставления авиатранспортных услуг.

2.4 В области регулирования в последние годы также произошли значительные изменения. Международные воздушные перевозки по-прежнему определяются традиционным подходом к предоставлению доступа на рынок и регулированию на основе договорной системы двусторонних соглашений о воздушном сообщении, которые, однако, в настоящее время существенно дополнились региональными и плюрилатеральными соглашениями. Для большинства государств двусторонние соглашения остаются основным средством либерализации международных воздушных сообщений. Диапазон таких соглашений в настоящее время варьируется от моделей "открытого неба" до традиционных соглашений, предусматривающих контроль за доступом к рынку и провозной емкостью, при этом все большее число партнеров по двусторонним соглашениям принимают различные положения по либерализации. Однако принцип двусторонних соглашений с его основополагающим положением о взаимности, являясь удобным средством либерализации в индивидуальном порядке, в тоже время иногда рассматривается как ограничение для процесса либерализации и адаптации.

2.5 Принятие групповых (региональных и плюрилатеральных) подходов в отношении доступа к рынку и особенно в отношении либерализации явилось в последние годы альтернативным и реальным

вариантом изменения системы регулирования во многих государствах, что подтверждается существенным ростом числа региональных и субрегиональных соглашений. Все эти соглашения находятся на различных этапах развития и реализации, однако большинство из них преследуют цель либерализации рынка на уровне группы государств. Некоторые соглашения начинают также создавать правовые и институционные нормативные рамки для управления групповым рынком в целом. Другой особенностью развивающейся нормативной среды является то, что в ряде юрисдикций она медленно, но все в большей степени определяется применением законодательства о конкуренции в сфере авиационного регулирования. Кроме того, растет число сторон, заинтересованных в разработке и осуществлении политики регулирования, что обуславливает расширение применения концепции "национальных интересов" с целью охвата таких экономических единиц. Несмотря на эти события, по мнению отрасли и ряда широких заинтересованных кругов общества регламентирующие органы часто отстают в удовлетворении потребностей глобализованного рынка.

2.6 Еще одним важным фактором в настоящее время является возможное глобальное влияние решения Европейского суда от 5 ноября 2002 года относительно соглашений об "открытом небе" между Соединенными Штатами Америки и некоторыми государствами Европейского союза. Последствия этого решения в долгосрочном плане с точки зрения регулирования и отношений в области воздушных сообщений еще предстоит определить.

2.7 Несмотря на широкое признание потребности в изменении и адаптации системы регулирования, степень принятия государствами программ и мер по либерализации с целью открытия данного сектора далеко неодинакова. Некоторым государства темпы постепенной либерализации в мире представляются слишком медленными, а систематические препятствия на пути преобразований в области воздушного транспорта слишком большими. Вместе с тем многие другие государства по-прежнему выражают обеспокоенность по поводу последствий и выгод осуществления программы либерализации, стоимости участия посредством своей национальной авиакомпании и долгосрочной жизнеспособности этой авиакомпании в условиях конкурентной, либерализованной и глобализованной среды. Поскольку между государствами существует огромное неравенство в наличии авиационных ресурсов и возможностей для конкуренции, их точки зрения и реакция на изменения в области регулирования также далеко неодинаковы. Настоящая Конференция дает возможность предоставить дополнительные регулятивные инструменты для процесса либерализации, создавая атмосферу доверия, необходимую государствам, желающим, в принципе, осуществить либерализацию, но неуверенным в ее результатах или в том, как следует воспользоваться появившимися возможностями.

2.8 Несмотря на дискуссии по вопросам либерализации и различные опасения по поводу направления, темпов и результатов реформы в области регулирования (дискуссии, которые нередко определяются целями и перспективами, не имеющими глобального характера), настоящая Конференция также является форумом для обсуждения проблем и возможностей либерализации на всемирном уровне и на уровне авиационного сообщества. Авиационное сообщество – это всеобъемлющий сектор, охватываемый Чикагской конвенцией, и цели осуществления изменений и реформы в области регулирования, включая постепенную либерализацию, полностью совместимы с принципами Конвенции, касающимися суверенитета, недискриминации, сотрудничества и взаимозависимости, а также с целями обеспечения "равенства возможностей" и удовлетворения потребности в "безопасном, регулярном, эффективном и экономичном воздушном транспорте".

3. ЗАДАЧА КОНФЕРЕНЦИИ

3.1 Целями Конференции, установленными Советом, являются: "разработка рамок постепенной либерализации международного воздушного транспорта с системой гарантий, обеспечивающих добросовестную конкуренцию, безопасность полетов и авиационную безопасность,

включая меры по обеспечению эффективного и стабильного участия развивающихся стран". Конференции не предлагается договариваться о заключении какого-либо многостороннего соглашения или текста. Вместе с тем ожидается, что она даст глобальную перспективу и разработает глобальные рамки политики по вопросам либерализации, указанным в повестке дня.

3.2 Повестка дня Конференции, согласованная Советом и приводимая в документе WP/1, составлена с таким расчетом, чтобы прежде всего позволить провести всеобъемлющее рассмотрение ключевых вопросов либерализации, имеющих значение и важность в широком смысле. Несмотря на наличие множества вопросов регулирования, считающихся важными для отдельных государств или регионов, с учетом ограниченного времени для рассмотрения ряда сложных вопросов, основной акцент повестки дня Конференции в силу необходимости делается на те вопросы, которые в целом имеют отношение ко всем государствам. Во-вторых, повестка дня направлена на получение результата, который имел бы практическую ценность для государств, поэтому Совет подчеркнул, что Конференция должна рассмотреть вопрос "как осуществлять либерализацию", а не вопрос "следует ли делать это". Некоторые государства уже имеют в своем распоряжении все необходимые ресурсы, а также основные ориентиры и цели и приступили к процессу либерализации. Однако многие государства еще не достигли этого этапа и обращаются к ИКАО за руководством и средствами, позволяющими им быть участниками этого процесса, с тем чтобы обеспечить себе связанные с ним долгосрочные выгоды.

3.3 "Рамки постепенной либерализации международного воздушного транспорта", определение которых является целью Конференции, будут включать во-первых выводы и рекомендации по пунктам 1 и 2 повестки дня, которые станут принципиальным руководством и формулами либерализации по конкретным вопросам, во-вторых, типовые соглашения о воздушном сообщении (ТСВС) в рамках пункта 3 повестки дня, которые являются всеобъемлющими текстами, предназначенными для содействия либерализации посредством соглашений о воздушном сообщении; и, наконец, декларацию глобальных принципов, которая определит перспективное направление будущего развития политики в области либерализации. Следовательно, "рамки" считаются не единым текстом, как это было в 1994 году, а пакетом, который составит итог Конференции. Эти рамки также не должны рассматриваться как пакет неизменных установок относительно политики. Государства могут получить гораздо большую пользу, если эти рамки будут гибкими рамками политики, открытыми для будущей доработки и уточнения Организацией.

3.4 По пункту 1 повестки дня "Обзор" Конференции предлагается рассмотреть во-первых условия и опыт либерализации и, во-вторых, аспекты либерализации, касающиеся безопасности полетов и авиационной безопасности. В рамках этих первых двух подпунктов Конференция сможет рассмотреть историю и опыт либерализации в контексте более широкой среды предоставления обслуживания (в частности аэропортового и аэронавигационного) и ее взаимосвязи с торговлей, рабочей силой и политикой, влияющей на данный сектор. Особенно полезным будет фактический опыт государств и регионов в области либерализации, в частности опыт, накопленный после 1994 года, когда процесс либерализации начал расширяться и углубляться. Это не только будет способствовать последующим дискуссиям, но и позволит зафиксировать в интересах широкого авиационного сообщества полученные до сих пор практические уроки осуществления инициатив по либерализации.

3.5 Предполагается, что основное время и внимание Конференция уделит пункту 2 повестки дня (ключевые проблемы регулирования), поскольку он требует проведения глубокого анализа вопросов либерализации, перечисленных в подпунктах 2.1–2.7, и рассмотрения конкретных предложений. Секретариат внес предложения в форме механизмов регулирования для использования государствами в своих авиационных отношениях на рассмотрение Конференции в рамках п. 2.1 "Владение авиаперевозчиками и контроль за их деятельностью" (WP/7), п. 2.2 "Доступ к рынку для воздушных авиаперевозок (WP/10) и аренда" (WP/9); п. 2.3 "Добросовестная конкуренция и гарантии (WP/11) и меры

участия" (WP/12); п. 2.6 "Разрешение споров" (WP/15) и п. 2.7 "Транспарентность" (WP/16). В документах государств и организаций содержатся дополнительные предложения по различным подпунктам п. 2.

3.6 По пункту 2 повестки дня может быть достигнут прогресс на основе согласования механизмов регулирования, направленных на содействие процессу либерализации. Согласие относительно таких предложений будет означать не единогласное утверждение или последующее применение таких механизмов, а общий консенсус Конференции относительно того, что такие механизмы могут помочь значительному числу государств на практическом уровне ("как следует поступать"), без ущемления права государств применять более либеральные подходы. Особенностью инструктивного материала ИКАО, вытекающего из такого всемирного совещания, как данное совещание, является его широкая приемлемость; проблема в том, что его влияние посредством внедрения можно будет ощутить только во времени. Именно с учетом этого факта в документ WP/7 включены некоторые предложения по важнейшему вопросу владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью, в отношении которых желательно осуществить скорейшую либерализацию на основе использования таких практических мер, как согласованные действия между государствами.

3.7 В рамках пункта 3 повестки дня "Рассмотрение ТСВС" Конференции будут представлены два типовых соглашения о воздушном сообщении, которые прилагаются к документу WP/17, одно из которых предназначено для осуществления либерализации на двустороннем уровне, а другое – на региональном или плюрилатеральном. Конференции предлагается рассмотреть и прокомментировать концепцию ТСВС, однако пересматривать или утверждать тексты ТСВС ей не предлагается. Это текущий проект ИКАО, в котором акцент делается на двустороннее ТСВС, целью которого является предоставление государствам всеобъемлющих рамок соглашения о воздушном сообщении для использования по собственному усмотрению в своих отношениях в области воздушных сообщений при осуществлении либерализации. В нем предлагаются тексты для традиционного подхода, промежуточного подхода и подхода, основанного на полной либерализации. Мнение Конференции относительно его полезности и применения во многом поможет при его дальнейшей разработке в качестве практического инструмента для использования в процессе либерализации.

3.8 В рамках пункта 4 повестки дня "Рассмотрение глобальных рамок происходящей либерализации" Конференция должна рассмотреть, во-первых, механизмы содействия дальнейшей либерализации, во-вторых, декларацию глобальных принципов международного воздушного транспорта. Первый подпункт предполагает рассмотрение роли ИКАО и ее будущей программы работы, в частности по вопросам либерализации, а также рассмотрение ее отношений с другими международными организациями, в частности со Всемирной торговой организацией (ВТО). В связи с этим в некоторых документах Секретариата, представленных по пункту 2 повестки дня, Конференции предлагается рассмотреть задачи ИКАО, связанные с мониторингом и распространением информации, а в рамках пункта 3 повестки дня в них предусматривается более активная роль, связанная с дальнейшей разработкой инструктивного материала по применению ТСВС. Кроме того, в документе WP/18 рассматривается роль ИКАО в дальнейшем развитии и содействии либерализации.

3.9 Декларация глобальных принципов, представленная в документе WP/19, является первой попыткой ИКАО отразить вопросы будущего развития регулирования и либерализации международного воздушного транспорта в своде руководящих принципов и целей. Идея декларации состоит в обращении авиационного сообщества к неавиационным секторам и обществу в целом с перспективным и открытым заявлением. Декларация призвана быть всесторонней и всеобъемлющей и должна охватывать различные интересы и взаимосвязанные проблемы данного сектора. Предварительный проект декларации разработан Секретариатом после обширных консультаций с Группой экспертов по регулированию воздушного транспорта и ожидается, что Конференция доработает его с учетом решений, принятых по предыдущим пунктам повестки дня.

3.10 Как это обычно делается при проведении всемирных совещаний ИКАО, Конференция в качестве своей заключительной задачи должна будет принять доклад, включающий краткое изложение решений, выводы и рекомендации. Кроме того, от нее ожидается принятие окончательного текста декларации глобальных принципов. Вторая половина заключительного дня отводится для решения задач, связанных с принятием доклада.

4. **ДЕЙСТВИЕ КОНФЕРЕНЦИИ**

4.1 Конференции предлагается принять к сведению описание задачи Конференции, содержащееся в настоящем документе.

– КОНЕЦ –