

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

(Монреаль, 24–29 марта 2003 года)

Пункт 2 повестки дня. Изучение ключевых проблем регулирования при либерализации
Пункт 2.2 повестки дня. Доступ к рынку

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ДОСТУПА К РЫНКУ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе рассматриваются недавние события в области либерализации доступа к рынку, касающиеся: а) обмена основными правами доступа к рынку и б) аэропортовых ограничений доступа к рынку, и затрагиваются вопросы и варианты политики и возможная деятельность ИКАО.

Действия Конференции указаны в п. 5.1.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

Дос 9626, Руководство по регулированию международного воздушного транспорта

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

Дос 9587, Политика и инструктивный материал в области регулирования международного воздушного транспорта

Циркуляр 283-АТ/119, Нормативные аспекты выделения "окон" на прилет и вылет рейсов в международных аэропортах

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Наличие доступа к рынку имеет фундаментальное значение в авиационных отношениях между государствами, а также для успешной деятельности авиаперевозчиков, осуществляющих международные воздушные сообщения. В процессе либерализации роль и режим предоставления доступа к рынку остаются наиболее важными элементами в соглашениях о воздушном сообщении между государствами и занимают центральное место при любой существенной либерализации регулирования.

1.2 Со времени проведения последней Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/4), состоявшейся в 1994 году, в либерализации воздушного транспорта достигнут значительный прогресс. Настоящий документ охватывает два взаимосвязанных вопроса в области доступа к рынку: а) обмен основными правами доступа к рынку и б) аэропортовые ограничения доступа к рынку. В нем рассматриваются события, проблемы и варианты политики государств, а также возможные направления деятельности ИКАО по содействию дальнейшей либерализации. Два других вопроса в рамках данного пункта повестки дня рассматриваются отдельно в документе ATConf/5-WP/9, касающемся аренды воздушных судов, и в документе WP/10, посвященном либерализации грузовых воздушных перевозок. Вопросы альянсов авиакомпаний и совместного использования кодов освещаются в документе WP/18.

2. ОБМЕН ОСНОВНЫМИ ПРАВАМИ ДОСТУПА К РЫНКУ

2.1 Всемирная авиатранспортная конференция 1994 года рассмотрела предложение Секретариата о либерализации доступа к рынку, в том числе основные элементы полного доступа (отсутствие ограничений между сторонами в отношении маршрутных, эксплуатационных и коммерческих прав, возможность использования так называемого права седьмой "свободы"* и каботаж), и возможные методы полного или постепенного введения доступа с соответствующей системой гарантий и разрешения споров. Проведя обширную дискуссию, Конференция пришла к выводу о том, что на данном этапе развития воздушного транспорта отсутствуют какие-либо глобальные обязательства по предоставлению полного доступа к рынку и что каждое государство в каждом отдельном случае будет само определять степень и темпы либерализации с учетом конкретных потребностей и целей, используя двусторонние, региональные и/или глобальные подходы в зависимости от обстоятельств. В соответствии с рекомендацией Конференции ATConf/4 ИКАО разработала некоторый инструктивный материал для государств по мерам обеспечения участия в процессе либерализации регулирования, в том числе по вопросу доступа к рынку (см. раздел F части 1 документа Doc 9587).

2.2 **Недавние события.** После Конференции ATConf/4 в либерализации доступа к рынку достигнут значительный прогресс, в частности на региональном и субрегиональном уровнях. Согласно полученным сообщениям, с января 1995 по декабрь 2001 года было заключено или изменено свыше 600 двусторонних соглашений. Почти в 70% случаев эти соглашения и поправки содержали в какой-либо мере положения о либерализации. На региональном и субрегиональном уровнях группы государств создавали многосторонние режимы регулирования, направленные на развитие сотрудничества и либерализацию регулирования воздушного транспорта среди государств-членов. До Конференции ATConf/4 существовало всего два таких региональных механизма (Европейский союз (ЕС) и Андский Пакт). С 1995 года в различных районах мира появилось еще восемь механизмов (два в Северной и Южной Америке, один в Азии/Тихом океане, один на Ближнем Востоке и четыре в Африке). В семи из этих соглашений предусматривается немедленная или поэтапная либерализация, ведущая к предоставлению полного доступа к рынку. Кроме того, в стадии разработки находится несколько потенциальных механизмов (в Европе, Северной Атлантике, южной части Тихого океана и Карибском бассейне).

2.3 Примечательным событием, связанным с тенденцией к либерализации, является значительное увеличение количества двусторонних соглашений, включающих положения о неограниченном доступе к рынку. К июню 2002 года было заключено 85 соглашений об "открытом небе", участниками которых состоят приблизительно 70 стран. Эти соглашения охватывают не только развитые,

* Право осуществлять перевозки между государством – партнером по двустороннему соглашению и третьим государством без требования о том, что они должны быть связаны с перевозками на территорию/с территории государства перевозчика или являться их продолжением.

но и все большее число развивающихся стран. Две трети из них заключены с участием Соединенных Штатов Америки как одного из партнеров по соглашению, а остальная треть – без участия США. В плане доступа к рынку эти соглашения, как правило, предусматривают неограниченные права на маршруты и эксплуатационные права, а также права третьей–пятой и шестой "свобод воздуха"; многими соглашениями в отношении чистогрузовых перевозок предоставляются также права седьмой "свободы". Некоторыми из соглашений допускается постепенное или поэтапное введение доступа к рынку. Однако обмен между государствами правами более широкого или полного доступа, несмотря на растущее применение такого обмена, по-прежнему носит в каждой стране весьма специфический характер. Это объясняется тем, что большинство государств, заключивших двусторонние соглашения об "открытом небе", делали это на индивидуальной основе и в целом не заключали или даже не рассматривали возможность заключения таких соглашений со всеми своими авиационными партнерами.

2.4 Кроме того, в 2001 году пять членов-единомышленников организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АРЕС) (а именно, Бруней, Новая Зеландия, Сингапур, Соединенные Штаты Америки и Чили) подписали плюрилатеральное соглашение об "открытом небе", к которому могут присоединяться другие члены АРЕС, а также государства, не входящие в ее состав. Позднее к этому соглашению присоединилось Перу и, судя по сообщениям, интерес к нему проявляют некоторые другие государства.

2.5 Говоря о событиях на многостороннем уровне, следует отметить, что 1 января 1995 года была создана Всемирная торговая организация (ВТО) одновременно с вступлением в силу Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС). Приложение ГАТС по воздушному транспорту распространяет правила торговли и такие принципы, как режим наиболее благоприятствуемой нации (MFN) и национальный режим на три вида так называемых "мягких" прав, а именно, ремонт и техническое обслуживание воздушных судов, продажа и маркетинг воздушных перевозок и услуги автоматизированных систем бронирования. Из сферы применения ГАТС исключены "услуги, непосредственно связанные с осуществлением коммерческих прав". В соответствии с решением, принятым ранее на уровне министров, ВТО в 2000 году приступила к проведению первого обзора действия этого Приложения с целью рассмотрения возможности расширения сферы его применения в данном секторе. В ходе обзора, который продолжался до 2002 года, получила определенную поддержку идея распространения сферы применения Приложения на некоторые дополнительные "мягкие" права, (например, наземное обслуживание), а также на некоторые аспекты "жестких" прав (например, грузовые перевозки, нерегулярные перевозки и перевозки различными видами транспорта). Однако глобального консенсуса по вопросу о том, стоит ли и как это следует делать, на данном этапе не достигнуто.

2.6 **Вопросы и варианты политики.** При рассмотрении проблемы либерализации доступа к рынку государства неизменно сталкиваются с двумя основными вопросами: а) степень либерализации, т. е. насколько открытым должен быть предоставляемый доступ к рынку и б) подход к либерализации, т. е. по какому пути (национальный, двусторонний, региональный, плюрилатеральный, многосторонний) и какими темпами следует осуществлять либерализацию.

2.7 Вопрос а) будет решаться по усмотрению каждого государства с учетом его национальных интересов. Фактически в рамках своих соглашений о воздушном сообщении государства осуществляют обмен целым рядом основных прав доступа к рынку, включая коммерческие права сверх третьей и четвертой "свобод". Однако в связи с различиями в размерах территории, местоположении и стадии развития государств, а также в конкурентоспособности их перевозчиков степень открытия рынка в государствах далеко не одинакова.

2.8 Что касается вопроса б), то опыт последнего десятилетия свидетельствует, что государства будут использовать все имеющиеся пути осуществления либерализации. Многие государства в одностороннем порядке проводят либеральную политику в области воздушного транспорта, нередко

делая это исходя из общих национальных интересов, включая интересы экономического развития и торговли. Двусторонний подход остается гибким и жизнеспособным средством, которое может использоваться государствами для развития воздушных сообщений с сохранением контроля над темпами и направлением либерализации. Однако он может также затруднять достижение такой же степени либерализации в более широком масштабе в связи с присущей ему сложностью заключения соглашений с большим числом заинтересованных государств.

2.9 Региональные соглашения между государствами с одинаковым уровнем экономического развития (как правило, членами торгово-экономической группировки общего характера), как представляется, зарекомендовали себя более простым и быстрым средством для достижения либерализации. Заключение таких соглашений способствует развитию воздушных сообщений в соответствующих регионах, однако вызывает и опасения относительно их влияния на национальные авиакомпании государств, не являющихся участниками регионального соглашения, а также на национальное и двустороннее регулирование воздушных сообщений, осуществляемое государствами – участниками таких региональных соглашений. Кроме того, такие соглашения могут быть препятствием для дальнейшей либерализации, поскольку по достижении определенного числа участников соглашения прийти к консенсусу относительно изменения соглашения или устранения каких-либо остающихся преград для доступа к рынку практически невозможно.

2.10 На многонациональном уровне ИКАО по-прежнему является всемирным форумом, содействующим либерализации воздушного транспорта, и достижение максимальной многосторонности в области коммерческих прав остается целью Организации. Однако несмотря на широкую (хотя и неодинаковую) поддержку постепенной либерализации доступа к рынку, условия для разработки глобального соглашения об обмене коммерческими правами на данном этапе, как представляется, еще не созрели.

2.11 Основная цель либерализации в долгосрочной перспективе заключается в установлении наиболее благоприятных и эффективных экономических и торговых связей между государствами и в максимальном содействии росту и развитию экономики в национальном и региональном масштабе, а также в обеспечении при этом права каждого государства на содержательное участие в деятельности международного воздушного транспорта в соответствии с положениями Чикагской конвенции. На данном этапе можно ожидать, что государства и в дальнейшем будут двигаться в направлении либерализации доступа к рынку по своему усмотрению и подходящими для них темпами, учитывая связанные с ней выгоды и риски и используя в соответствующих случаях двусторонние, региональные и/или многосторонние подходы. Либерализация может осуществляться постепенно с поэтапным введением или с предоставлением доступа к рынку по блокам, таким, например, как грузовые перевозки (см. ATConf/5-WP/10).

2.12 **Возможная деятельность ИКАО.** Имеющийся инструктивный материал ИКАО в отношении доступа к рынку государства считают полезным. Процессу либерализации доступа к рынку во многом может способствовать также использование типовых соглашений о воздушном сообщении (ТСВС), предлагаемых ИКАО для применения в условиях двусторонних или региональных/плюрилатеральных отношений (см. ATConf/5-WP/17). Содержащиеся в ТСВС различные варианты обмена правами доступа к рынку, сопровождающиеся пояснительными примечаниями, могут использоваться государствами по собственному усмотрению и с учетом своих потребностей, целей и обстоятельств. Что касается будущей работы в этой области, то ИКАО следует по-прежнему внимательно следить за развитием событий, собирать и распространять соответствующую информацию о либерализации, в том числе о практическом опыте государств, обновлять существующий инструктивный материал (например, документы Дос 9587, Дос 9626) и, при необходимости, разрабатывать новые положения ТСВС, способствующие либерализации и повышению уровня гармонизации.

3. АЭРОПОРТОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ДОСТУПА

3.1 Способность авиаперевозчика осуществлять права доступа к рынку, предоставленные ему соответствующим соглашением о воздушном сообщении, тесно связана с наличием "окон" (назначенное воздушному судну время для взлета или посадки) в тех аэропортах, через которые этот доступ ему предоставляется. Конференция ATConf/4 признала, что нехватка "окон" в загруженных аэропортах является серьезным физическим ограничением доступа к рынку, и призвала государства к повышению пропускной способности аэропортов в целях решения данной проблемы.

3.2 **Недавние события.** В период после Конференции ATConf/4 рост объема коммерческих и воздушных перевозок продолжал опережать рост пропускной способности во многих аэропортах. Хотя большинство аэропортов, испытывающих проблемы перегруженности, расположены в Европе, в других регионах растет число аэропортов, достигающих пределов своих возможностей. Более того, ввиду взаимосвязи операций в системе международного воздушного транспорта ограничения по пропускной способности в одних аэропортах сказываются на других. Это становится все большим препятствием постоянному развитию воздушного транспорта и влияет на процесс дальнейшей либерализации доступа к рынку.

3.3 Правительства, авиакомпании и аэропорты разрабатывали меры по преодолению трудностей, связанных с недостаточной пропускной способностью, или по улучшению положения. Многие государства расширили действующие или строили новые аэропорты, взлетно-посадочные полосы или аэровокзалы. Однако экологические, экономические, политические и физические ограничения в некоторых случаях препятствовали физическому расширению, направленному на повышение пропускной способности аэропортов. Многие правительства и некоторые региональные органы (например, ЕС и Европейская конференция гражданской авиации (ЕКГА)) также принимали меры по совершенствованию систем управления воздушным движением в целях повышения пропускной способности системы организации воздушного движения и аэропортов. Аэропорты и авиаперевозчики были способны повысить пропускную способность аэропортов за счет упрощения формальностей действующих служб, однако усиление требований по обеспечению авиационной безопасности после событий 11 сентября 2001 года ограничивало возможности повышения пропускной способности в этой области.

3.4 С учетом обострения данной проблемы Секретариат ИКАО провел в 2000 году исследование по распределению "окон" в международных аэропортах (циркуляр 283). В ходе исследования были проанализированы последствия данной ситуации с точки зрения регулирования, механизмы решения данной проблемы и предложены некоторые возможные способы усовершенствования существующих систем. В июне 2000 года данный вопрос был также рассмотрен Конференцией по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (ATConf 2000), которая рекомендовала ИКАО продолжить работу над процедурными аспектами распределения "окон".

3.5 Хотя правительства могут рассматривать проблемы распределения "окон", в целом они полагаются на глобальные конференции по координации расписаний, проводимые Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА) для управления ограниченной пропускной способностью аэропортов, включая предоставление "окон" для осуществления новых сообщений. Поскольку система ИАТА по координации расписаний нейтральна в отношении коммерческих прав, предоставляемых по двусторонним соглашениям о воздушном сообщении, проблемы, связанные с невозможностью осуществления авиаперевозчиками своих законных коммерческих прав по причине невыделения им "окон" в аэропортах с ограниченной пропускной способностью, в ряде случаев были предметом двусторонних переговоров. Тем не менее большинство споров о распределении "окон" разрешалось путем посредничества на нескольких уровнях системы ИАТА.

3.6 **Вопросы и варианты политики.** Среди широких вопросов недостаточной пропускной способности аэропортов выделяются следующие: а) обостряет ли широкое предоставление прав доступа к рынку, связанных с либеральными соглашениями о воздушном сообщении, проблему получения доступа к рынку в аэропортах с ограниченной пропускной способностью и б) каким образом ограниченность по пропускной способности аэропортов влияет на процесс либерализации.

3.7 В отношении вопроса а) очевидно, что либеральные соглашения о воздушном сообщении, допускающие назначение нескольких авиапредприятий без каких-либо ограничений провозной емкости, способствуют увеличению числа авиаперевозчиков и объема перевозок и оказывают таким образом дополнительное давление на имеющуюся пропускную способность аэропортов. Однако широкие коммерческие права между странами в таких соглашениях также позволяют авиаперевозчикам использовать менее загруженные аэропорты. Блокирование мест и совместное использование кодов также могут снижать потребность авиаперевозчиков в выполнении полетов в аэропорты с ограниченной пропускной способностью. Иногда либеральными соглашениями о воздушном сообщении предоставляются коммерческие права, в которых авиакомпании не заинтересованы или которые не могут использоваться в данный момент.

3.8 Что касается вопроса б), то любое государство вряд ли будет заключать либеральное соглашение о воздушном сообщении, предполагая, что его авиаперевозчик (авиаперевозчики) не сможет выполнять полеты в аэропорты с ограниченной пропускной способностью, находящиеся на территории других сторон. Однако тот факт, что 27 из 70 государств, заключивших соглашения об "открытом небе", имеют у себя один или более аэропортов, контролируемых в смысле распределения "окон", говорит о том, что многие государства могут осуществлять либерализацию, несмотря на это препятствие. Тем не менее постоянный рост воздушных перевозок в долгосрочном плане и трудности в повышении пропускной способности, с которыми сталкивается все больше аэропортов, будут по-прежнему осложнять и, возможно, ограничивать либерализацию международных воздушных сообщений.

4. ВЫВОДЫ

4.1 Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

- а) после Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/4) 1994 года достигнут значительный прогресс в либерализации доступа к рынку, особенно на региональном и субрегиональном уровнях. Важно отметить, что в целом государства стали более открыто и восприимчиво относиться к идеям либерализации, причем многие из них применяют активный, более сбалансированный подход и корректируют свою политику и практику с учетом проблем либерализации;
- б) опыт последнего десятилетия подтверждает, что существующие двусторонние, региональные и многосторонние режимы регулирования, основанные на положениях Чикагской конвенции, могут сосуществовать и сосуществуют, и каждый из них может использовать различные подходы к регулированию воздушного транспорта. Эти режимы по-прежнему остаются для государств той жизнеспособной и гибкой платформой, которая позволяет им двигаться в направлении либерализации с учетом конкретных потребностей, целей и условий;
- в) по-прежнему сложным и трудным остается вопрос осуществления закрепленного в ГАТС принципа наиболее благоприятствуемой нации (MFN) применительно к коммерческим правам. Несмотря на наличие определенной поддержки идеи расширения Приложения ГАТС по услугам в области воздушного транспорта за счет

включения в него некоторых так называемых "мягких прав", а также некоторых аспектов "жестких прав", отсутствует глобальный консенсус по вопросу о том, стоит ли и как это следует делать. Также пока неясно, является ли ГАТС эффективным средством либерализации воздушного транспорта;

- d) хотя максимальная многосторонность в области коммерческих прав остается целью Организации, условия для разработки глобального многостороннего соглашения об обмене коммерческими правами на данном этапе еще не созрели. В этой связи государствам следует и в дальнейшем двигаться в направлении либерализации по собственному выбору и собственными темпами, применяя в соответствующих случаях двусторонние, региональные и/или многосторонние подходы. Предлагаемые типовые соглашения ИКАО о воздушном сообщении (ТСВС) являются подробным руководством по вариантам либерализации и подходам к ней;
- e) при либерализации доступа к рынку следует должным образом учитывать ограниченную пропускную способность аэропортов и долгосрочные потребности в развитии инфраструктуры. Проблемы, связанные с невозможностью осуществления авиаперевозчиками законных коммерческих прав в аэропортах с ограниченной пропускной способностью, могут, при необходимости, решаться в контексте обсуждения соответствующих соглашений о воздушном сообщении;
- f) ИКАО следует по-прежнему внимательно следить за развитием событий в области регулирования и отраслевыми событиями, разрабатывать справочник по практическому опыту государств в деле либерализации международного воздушного транспорта и распространять соответствующую информацию среди Договаривающихся государств. ИКАО следует также продолжать обновлять действующий инструктивный материал по экономическому регулированию международного воздушного транспорта и разрабатывать необходимый новый материал, направленный на содействие либерализации и повышение уровня гармонизации, в виде, например, ТСВС.

5. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

5.1 Конференции предлагается:

- a) принять к сведению соображения относительно вопросов и вариантов политики, изложенные в пп. 2 и 3; и
- b) рассмотреть и одобрить выводы, сформулированные в п. 4.