

**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 ГРУЗОВЫХ ВОЗДУШНЫХ ПЕРЕВОЗОК

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе рассматриваются особенности международных грузовых воздушных перевозок и режим их регулирования государствами, говорится о необходимости реформы в сфере регулирования и предлагаются меры по расширению либерализации данного сектора.

Действия Конференции приводятся в п. 6.1.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

Дос 9626, Руководство по регулированию международного воздушного транспорта

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Авиагруз составляет важный компонент международных воздушных перевозок¹. В течение последних десяти лет во всем мире наблюдался значительный рост грузовых воздушных перевозок, причем средние годовые темпы его роста были значительно выше, чем темпы роста пассажирских перевозок (за исключением 2001 года, когда объемы обоих видов перевозок сократились). Грузовые воздушные перевозки играют все более важную роль в мировой экономике, а также в национальном развитии и международной торговле многих государств и часто являются совершенно необходимыми для стран, не имеющих выхода к морю, и островных государств, основными предметами экспорта которых являются ценные или скоропортящиеся товары.

¹ В контексте данного документа термин "груз" (который может использоваться взаимозаменяемо с термином "фрахт") включает срочные грузы, но не почту (она относится исключительно к предметам, которые предоставлены и предназначены для доставки почтовым административным органам).

1.2 Хотя нынешний режим регулирования, который состоит главным образом из приблизительно 4000 двусторонних соглашений о воздушном сообщении, включающих как пассажирские, так и грузовые перевозки, создает основу для постоянного роста и развития грузовых перевозок, он, тем не менее, ставится под сомнение и рассматривается некоторыми государствами, а также авиатранспортной отраслью как основное препятствие для оптимально эффективной и экономичной эксплуатации грузовых воздушных сообщений. С учетом особенностей грузового воздушного транспорта растут призывы к проведению реформы в сфере его регулирования и созданию специального режима регулирования, отличного от режима пассажирских перевозок. В настоящем документе рассматривается режим регулирования авиаперевозок, характеризуются его некоторые особенности и говорится о возможных подходах в отношении регулирования, в том числе о рекомендуемых мерах регулирования в целях ускорения либерализации, в частности всех грузовых перевозок.

2. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

2.1 Международный грузовой воздушный транспорт имеет следующие особенности:

- a) груз по своей природе в целом менее "чувствителен", чем пассажиры ко времени перевозки между пунктами отправления и назначения (за исключением срочных грузов), маршрутам и остановкам. В то время, как пассажиры должны доставляться в пункт назначения без задержки, груз, если сразу не имеется свободного места на борту, нередко может задерживаться и перевозиться по другим маршрутам со многими остановками;
- b) в то время, как пассажиры склонны совершать поездки "туда и обратно", авиагруз обычно перемещается только в одном направлении. Лишь на немногих маршрутах объем грузовых перевозок в обоих направлениях одинаков или примерно равен, в целом же на многих маршрутах объем таких перевозок в одном направлении в несколько раз больше, чем в другом; и
- c) авиагруз характеризуется более частым использованием смешанных перевозок, которые включают другие виды транспорта, например автомобильный, железнодорожный или отправку воздушными судами. Это позволяет использовать для грузовых перевозок отдаленные и менее перегруженные аэропорты, которые мало пригодны для пассажирских перевозок.

2.2 В международных грузовых воздушных перевозках заняты различные виды перевозчиков, в том числе:

- a) регулярные международные авиакомпании, эксплуатирующие пассажирские, грузопассажирские и/или чистогрузовые воздушные суда и выполняющие регулярные и нерегулярные грузовые перевозки; некоторые из таких авиакомпаний создали грузовые филиалы для выполнения чистогрузовых перевозок (в частности, Lufthansa Cargo, Northwest Cargo, Singapore Airlines Cargo);
- b) международные чистогрузовые перевозчики, эксплуатирующие только грузовые воздушные суда (в частности, Cargolux);

- c) международные перевозчики срочных/небольших партий груза (известны под названием "интеграторы"), эксплуатирующие грузовые воздушные суда и выполняющие смешанные перевозки (в частности, FedEx, UPS); и
- d) международные чистогрузовые нерегулярные авиакомпании, некоторые из которых предоставляют специальные услуги, в частности перевозку живых животных, цветов и тяжелого оборудования.

2.3 Большинство регулярных авиакомпаний рассматривают авиагруз, перевозимый в нижнем отсеке воздушного судна, как дополнительный источник дохода и традиционно относится к нему как к побочному продукту своих пассажирских перевозок. Однако в условиях повышенной конкуренции доход от авиагруза, особенно от перевозки авиационного груза на маршруте с достаточным объемом грузовых перевозок, может играть значительно большую роль, оправдывая использование грузопассажирских воздушных судов (первозящих на основной палубе как пассажиров, так и грузы). В настоящее время свыше 50% дохода от регулярных и нерегулярных международных перевозок авиагруза приходится на универсальных перевозчиков (которые перевозят груз в отсеке нижней части фюзеляжа или в универсальных воздушных судах, выполняющих регулярные перевозки пассажиров), а остальная часть – на чистогрузовые авиакомпании.

2.4 Государства предпринимают односторонние, двусторонние и многосторонние меры по либерализации грузовых перевозок. Одним из примеров односторонних действий на уровне государства является Индия, которая открыла некоторые аэропорты для чистогрузовых перевозок для всех авиаперевозчиков, не требуя при этом двусторонней взаимности. Согласно имеющейся информации заключено 28 двусторонних соглашений об "открытом небе", которые предоставляют всем грузовым воздушным перевозкам дополнительные права на перевозки в виде седьмой "свободы воздуха" (право на выполнение перевозки между двусторонним партнером и третьим государством без требования в отношении связи или расширения любых услуг, предоставляемых/получаемых от государства перевозчика) для регулярных и нерегулярных воздушных перевозок. Кроме того, многие государства включили в свои соглашения о воздушных сообщениях специальные положения, касающиеся грузовых воздушных перевозок, или предоставили больше маршрутной гибкости. Соглашение об "открытом небе", заключенное государствами – членами Андского Пакта, включает полную свободу для всех нерегулярных грузовых перевозок авиакомпаний государств-членов в регионе и между государствами-членами и третьими странами.

2.5 Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), членами которой являются 30 развитых государств, в 2002 году подготовила и опубликовала подробное исследование нынешней ситуации и долгосрочный прогноз авиагрузовой отрасли, а также всеобъемлющий типовой протокол к действующим двусторонним соглашениям о воздушных сообщениях и отдельное универсальное многостороннее соглашение². Материал исследования ОЭСР принимался во внимание в ходе подготовки настоящего документа, а также его предложения в отношении дальнейшей либерализации грузовых воздушных перевозок. Грузовые авиаперевозки также рассматриваются некоторыми членами Всемирной торговой организации (ВТО) как потенциальный вид авиационной деятельности для включения в Приложение по грузовым воздушным перевозкам к Генеральному соглашению о торговле услугами (ГАТС).

² "Либерализация авиагрузового транспорта", ОЭСР, май 2002 года.

3. ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСА

3.1 В условиях расширения глобализации и либерализации грузовые воздушные перевозки должны быть максимально эффективными, экономичными и оперативными, чтобы отвечать требованиям потребителей, прежде всего для перевозки ценных и скоропортящихся грузов. Многие положения действующих двусторонних соглашений о воздушных сообщениях могут ограничивать возможности авиаперевозчиков реагировать на изменения на рынке и использовать региональный и глобальный рыночный потенциал, поскольку они главным образом предназначены для перевозки пассажиров.

3.2 Основной проблемой всех чистогрузовых эксплуатантов является, например, отсутствие гибкости в правах доступа к рынку, предусматриваемых соглашениями о воздушных сообщениях. В таких соглашениях ограничения, обычно налагаемые на пассажирские перевозки в отношении маршрутов, коммерческих прав, частоты полетов и т.д., могут применяться и к чистогрузовым перевозкам. Ввиду ограниченной связи между пассажирскими и грузовыми перевозками (по причине разной клиентуры, разных требований к выдерживанию времени прибытия и отправления, несоответствия объемов перевозок по направлениям), такие нормативные ограничения зачастую не позволяют авиаперевозчикам сохранять экономически жизнеспособные чистогрузовые перевозки.

3.3 Чистогрузовые перевозки также сдерживаются рядом других правил, влияющих на эксплуатационные возможности и возможности "осуществления бизнеса", например требованиями о национальном владении и контроле, ограничениями в отношении использования арендованных воздушных судов, наземного обслуживания, коммерческих кооперативных соглашений, в частности соглашений о предоставлении блоков мест и совместном использовании кодов. Другими проблемами регулирования, с которыми могут сталкиваться чистогрузовые эксплуатанты, являются: запреты на полеты в аэропортах в определенные часы суток, которые часто ограничивают гибкость расписания полетов, особенно при выполнении курьерских и срочных перевозок; и в некоторых случаях ограничения в отношении "окон" в аэропортах, которые могут использоваться грузовыми рейсами, особенно в перегруженных аэропортах, где чистогрузовым перевозкам часто придается меньшее значение, чем пассажирским.

3.4 С учетом большей степени либерализации сектора авиагрузовых перевозок следует также учитывать сохраняющиеся сомнения в отношении того, следует ли применять особый или отдельный режим к международным грузовым авиаперевозкам. Некоторые авиаперевозчики и их правительства могут возражать против применения к авиагрузу отдельного либерального режима, поскольку они считают, что их конкурентоспособность – это неразрывное сочетание пассажирских и грузовых перевозок. Такое мышление, возможно, отражает обеспокоенность тем, что особое отношение к грузу может ослабить рычаги достижения конкретной цели при ведении переговоров по вопросам пассажирских перевозок, особенно в том случае, когда перевозчик не осуществляет чистогрузовые перевозки. Тем не менее при проведении необходимой реформы правительства должны сопоставлять такие точки зрения с общими экономическими выгодами (торговли и развития), ожидаемыми от либерализации доступа к рынку, и в частности с выгодами, получаемыми пользователями авиагруза, в особенности экспортерами.

3.5 Другая обеспокоенность в отношении либерализации грузовых воздушных перевозок связана с конкурентным соотношением между различными типами авиаперевозчиков – теми, кто перевозит авиагруз вместе с пассажирами, и теми, кто выполняет только грузовые перевозки (чистогрузовые эксплуатанты). Чистогрузовые авиаперевозчики имеют потенциальные преимущества в отношении провозной емкости и гибкости в использовании менее перегруженных аэропортов, однако они могут оказаться в невыгодном положении по сравнению с универсальными перевозчиками в плане доступа к перегруженным аэропортам и ценообразования на основе предельных издержек своих услуг.

3.6 Комбинированные перевозки являются частью режима регулирования пассажирских перевозок и поэтому темпы либерализации в рамках данного режима оказывают на них непосредственное влияние. Поэтому основное внимание при осуществлении дальнейшей либерализации в области международного грузового воздушного транспорта следует уделить возможным мерам в отношении чисто грузовых перевозок, рассматриваемых отдельно от пассажирских. Основная цель должна заключаться в создании мер регулирования международных чистогрузовых перевозок (на долю которых по-прежнему приходится почти 60% общего объема международных грузовых авиаперевозок), поскольку они в наибольшей степени затрагиваются существующими механизмами, рассчитанными главным образом на пассажирские перевозки.

3.7 Учитывая проблемы, с которыми сталкиваются все грузовые перевозки, перечисленные выше в пп. 3.2 и 3.3, все чистогрузовые эксплуатанты по сути нуждаются в механизмах регулирования, обеспечивающих большую маршрутную и эксплуатационную гибкость, больше коммерческих прав, в частности "сверхправ", смягчение требования о национальном владении, использование арендованных воздушных судов, а также свободу "осуществления бизнеса" (например, наземного обслуживания). В этой связи государствами в ходе переговоров о воздушных перевозках и регулировании всех грузовых перевозок могут быть рассмотрены нижеуказанные меры:

- a) в отношении коммерческих прав можно рассмотреть возможность предоставления прав, выходящих за рамки третьей и четвертой "свобод", поскольку предоставление таких прав (например, пятой, шестой и седьмой "свобод") повысит гибкость планирования грузовых воздушных сообщений, особенно с учетом того факта, что потоки грузовых перевозок зачастую представляют собой перемещение грузов в одном направлении. Такие права также позволят грузовым эксплуатантам организовать как можно более прямые и эффективные сообщения, не ограничиваясь маршрутами, установленными главным образом для осуществления пассажирских перевозок. Треугольные перевозки и большие возможности для обеспечения обратной загрузки решат проблему несбалансированности объема перевозок по направлениям, повысят экономическую и коммерческую эффективность грузового воздушного транспорта и позволят улучшить обслуживание пользователей;
- b) в области маршрутной и эксплуатационной гибкости можно рассмотреть возможность введения более либеральных положений, допускающих в частности: 1) выполнение полетов в любом одном или обоих направлениях; сочетание различных номеров рейса в рамках перевозки одним воздушным судном; выполнение остановок в любом пункте или пунктах; 2) неограниченную частоту полетов, использование любых типов воздушных судов и любой провозной емкости при осуществлении перевозок; 3) заключение коммерческих соглашений с другими перевозчиками, например о предоставлении блоков мест, совместном использовании кодов и общих авиалиний; и 4) сочетание на одном и том же воздушном судне загрузки, пункты начала перевозки которой находятся на территориях соответствующих сторон, а также на территориях третьих сторон;
- c) в связи с требованиями о владении и контроле к чистогрузовым перевозчикам также может применяться либеральный механизм регулирования, рассматриваемый в документе ATConf/5-WP/7;
- d) что касается аренды, то возможность использования арендованных воздушных судов имеет важное значение для грузовых воздушных перевозок, поскольку аренда повышает гибкость отрасли грузового воздушного транспорта, содействуя развитию грузовых перевозок при ограниченности капитала. Аренда может также ликвидировать

нехватку провозной емкости и сократить расходы и задолженность. Она может способствовать усилению конкуренции, поскольку позволяет небольшим грузовым перевозчикам выходить на рынки, которые без аренды воздушных судов в финансовом отношении им были бы недоступны. Поэтому аренду в целом следует разрешать при условии соблюдения соответствующих требований в области безопасности полетов. Признается, что некоторые аспекты безопасности полетов и экономические аспекты данной политики вызывают определенную обеспокоенность. Режимы регулирования государств в этой сфере также не одинаковы. Следовательно, имеется необходимость в наличии на международном уровне более общего или стандартного режима, в частности в отношении аренды воздушных судов с экипажем. Возможный механизм регулирования для решения данной проблемы рассматривается в документе ATConf/5-WP/9, посвященном аренде воздушных судов;

- е) введение более либеральных механизмов, касающихся прочих аспектов чистогрузовых перевозок, включая свободу ценообразования, смешанные перевозки, наземное обслуживание и хранение на складе (однако последние два аспекта подлежат рассмотрению с точки зрения безопасности полетов и авиационной безопасности), а также таможенную очистку и другое упрощение формальностей.

4. **ВЫВОДЫ**

4.1 Предлагается, чтобы Конференция сделала следующие выводы:

- а) авиагруз и, в частности, все грузовые перевозки следует рассматривать с учетом ускоренной либерализации и реформы в сфере регулирования, учитывая при этом их особенности, характер авиагрузовой отрасли и потенциальные торговые и экономические выгоды, полученные в результате такой реформы;
- б) государствам следует рассмотреть:
 - i) возможность осуществления односторонней либерализации доступа к рынку для всех грузовых перевозок без предъявления требований в отношении двусторонней взаимности или переговоров; и
 - ii) меры по либерализации всех грузовых перевозок в ходе текущих и будущих переговоров о воздушных сообщениях и о режиме регулирования. В п. 3.7 приводится неполный перечень таких мер.

5. **РЕКОМЕНДУЕМЫЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ**

5.1 Либерализация авиагруза воздушных перевозок, в том числе всего груза, также может осуществляться в рамках действующих и будущих соглашений о воздушных сообщениях, разработкой приложения к соглашению о воздушных перевозках. Такое приложение может использоваться государствами на различных этапах либерализации международных грузовых воздушных перевозок. Приложение могло бы включать два основных элемента. Первый – это положения, которые обеспечивают недискриминационный доступ для каждого перевозчика груза (как универсального, так и чистогрузового перевозчика) к общей производственной базе, в частности таможенной очистке, обработке, хранению груза и смешанной перевозке, а также элементы, либерализация которых имеет последствия для конкуренции, в частности совместное использование кодов, аренда, соглашения о блокировании мест и

ценообразование. Данная либерализация раньше могла распространяться только на перевозки пассажиров. Кроме того, применение приложения, когда элементы основного соглашения уже либерализованы для пассажирских перевозок, в согласованном порядке будет распространяться на грузовые воздушные перевозки. На более поздних этапах либерализации приложение, вероятно, больше не потребуется. (Фактически предложенное приложение будет избыточным с учетом многих соглашений об "открытом небе", поскольку все элементы приложения уже будут либерализованы в основном соглашении). Вторым основным элементом данного приложения будет максимально возможная либерализация всех грузовых перевозок. Приложение предоставит с третьей по седьмую "свободы воздуха" для всех грузовых перевозок, выполняемых на регулярной или нерегулярной основе. Эксплуатационная гибкость описывается в общих чертах и включает те элементы, которые, как правило, считаются важными для всех грузовых перевозок.

5.2 Предложенное приложение не предусматривает создание отдельного самостоятельного режима для грузовых воздушных перевозок, которые будут попадать под действие положений основного соглашения, в частности касающихся безопасности полетов и авиационной безопасности, а также условий, которые распространяются на международные воздушные перевозки, в частности правила выделения окон и порядок действий в перегруженных аэропортах. Текст приложения, предложенный Секретариатом, является типовым, и государства могут посчитать необходимым изменить его с учетом особенностей конкретных условий. Например, если одностороннее или многостороннее соглашение уже либерализовало нерегулярные перевозки, то в этом случае нет необходимости включать нерегулярные чистогрузовые перевозки в приложение по грузовым воздушным перевозкам.

5.3 Приведенное ниже соглашение по регулированию в виде проекта типового приложения предлагается Договаривающимся государствам для рассмотрения на Конференции, которое они смогут использовать по собственному усмотрению в двусторонних, региональных или многосторонних соглашениях о воздушных сообщениях. Это условие было включено в типовые соглашения о воздушном сообщении (см. ATConf/5-WP/17).

ПРИЛОЖЕНИЕ ПО ГРУЗОВЫМ ВОЗДУШНЫМ ПЕРЕВОЗКАМ

Стороны признают, что:

1. Каждое назначенное авиапредприятие, занятое в международных грузовых воздушных перевозках:

- a) получает недискриминационный режим в отношении доступа к производственной базе для таможенной очистки, обработки, хранения груза и упрощения формальностей;*
- b) может использовать и/или непосредственно эксплуатировать другие виды транспорта;*
- c) может использовать арендованные воздушные суда при условии, что данная эксплуатация соответствует стандартам по безопасности полетов и авиационной безопасности, которые распространяются на другие воздушные суда назначенных авиапредприятий;*
- d) может заключать в соглашения о совместной деятельности с другими авиаперевозчиками, включая, но не ограничиваясь, совместное использование кодов, блокирование мест и выполнение перевозок типа "интерлайн";*

е) может устанавливать собственные грузовые тарифы, которые не требуется представлять на утверждение аэронавигационным полномочным органам каждой из Сторон (любой Стороне).

2. В дополнение к правам, приведенным выше в п. 1, каждое назначенное авиапредприятие, занятое в чистогрузовых перевозках на регулярной или нерегулярной основе, может выполнять перевозки из пункта отправления и назначения на территории одной из Сторон (каждой Стороны) без ограничений в отношении частоты перевозок, провозной емкости, выбора маршрута, типа воздушного судна и пункта отправления или назначения груза.

6. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

6.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и принять выводы, изложенные в п. 4; и
- b) рекомендовать принять типовое приложение по грузовым воздушным перевозкам, приведенное в п. 5.

– КОНЕЦ –