

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

(Монреаль, 24–29 марта 2003 года)

Пункт 2 повестки дня. Изучение ключевых проблем регулирования при либерализации
Пункт 2.5 повестки дня. Распределение продукции

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОДУКЦИИ ПОСРЕДСТВОМ АВТОМАТИЗИРОВАННЫХ
СИСТЕМ БРОНИРОВАНИЯ И ИНТЕРНЕТА**

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе рассматриваются стремительные и коренные изменения в области распределения продукции авиакомпаний с акцентом на автоматизированные системы бронирования (АСБ) и Интернет. Здесь также затрагиваются вопросы защиты потребителей и конкуренции и дается оценка применимости Кодекса ИКАО по АСБ.

Действия Конференции указаны в п. 6.1.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

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

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Под термином "распределение продукции" понимается продажа и маркетинг авиатранспортных услуг. С введением в действие АСБ авиакомпании получили новый и ценный инструмент для распределения своей продукции. АСБ предоставляют туристическим агентам, как посредникам в цепи распределения продукции, свежую информацию не только о расписании рейсов, наличии мест и тарифах авиакомпаний, но и целом ряде услуг по организации путешествий и отдыха. Они также облегчают работу туристических агентов, связанную с бронированием и выдачей билетов. Однако в последние годы опора авиакомпаний на традиционные точки сбыта – туристические агентства – посредством АСБ постепенно уменьшается по мере создания с помощью Интернета альтернативных точек сбыта, являющихся более рентабельными для перевозчиков. В связи с появлением новых каналов распределения продукции, использующих Интернет, владельцы АСБ активно осваивают производство на

основе Интернета, в то время как на данный рынок вступает также значительное число третьих сторон – поставщиков обслуживания (не являющихся ни авиаперевозчиками, ни туристическими агентами, ни эксплуатантами АСБ). Хотя продажа авиабилетов по-прежнему в основном производится через туристических агентов, объем продажи в интерактивном режиме с помощью Интернета увеличивается, поскольку потребители все больше привыкают к совершению покупок онлайн, особенно в странах, где Интернет и кредитная карточка имеют широкое применение. Для некоторых дешевых перевозчиков продажа в интерактивном режиме представляет собой основной канал распределения продукции.

1.2 В настоящем документе рассматриваются стремительные и коренные изменения в области распределения продукции авиакомпаний, освещаются недавние события, имевшие место в отрасли и в сфере регулирования, а также их последствия, и делаются некоторые выводы.

2. ПРЕДЫДУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИКАО

2.1 Всемирная авиатранспортная конференция (ATConf/4 1994 года) рекомендовала провести пересмотр тогдашнего Кодекса ИКАО по АСБ, первоначально разработанного в 1991 году, с целью его использования государствами в качестве основы регулирования АСБ. В 1995 году 31-я сессия Ассамблеи поручила Совету завершить рассмотрение Кодекса ИКАО по АСБ с учетом опыта его применения и влияния Приложения по воздушному транспорту к Генеральному соглашению о торговле услугами (ГАТС) и разработать типовое положение по АСБ для использования государствами. В июне 1996 года Совет принял пересмотренный Кодекс ИКАО по АСБ, который полностью заменил предыдущий, и два альтернативных типовых положения по АСБ. По состоянию на сентябрь 2002 года 31 государство сообщило, что они либо соблюдают Кодекс ИКАО по АСБ, либо применяют правила, соответствующие Кодексу или совместимые с ним. На долю этих государств по вылетам приходится примерно 60% международных пассажирских регулярных перевозок.

2.2 В 2001 году на 33-й сессии Ассамблеи был вновь рассмотрен вопрос о распределении продукции авиакомпаний с учетом новых событий. Экономическая комиссия отметила появление определенной обеспокоенности расширением использования Интернета в сфере распределения продукции авиакомпаний и признала, что индивидуальные web-сайты авиакомпаний и прочие формы продажи в режиме онлайн, совместные web-сайты авиакомпаний и крупные туристические агентства, работающие в интерактивном режиме, получают широкое развитие. Ассамблея также отметила необходимость рассмотрения данного вопроса в рамках Конференции ATConf/5.

3. СОБЫТИЯ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ

3.1 С середины 90-х годов отрасль АСБ переживала процессы концентрации, расширения и изменения структуры собственности, а объемы онлайн-продажи авиатранспортных услуг потребителям и число деловых операций, осуществляемых по Интернету, стремительно росли. Усилия в области регулирования на региональном и национальном уровнях были сосредоточены на пересмотре действующих правил АСБ и решении конкретных проблем.

3.2 **Отрасль АСБ.** Процесс концентрации отрасли АСБ в течение последнего десятилетия привел к образованию четырех глобальных владельцев крупных АСБ – Amadeus, Galileo, Sabre и Worldspan. Эти глобальные владельцы, в свою очередь, активно приобретали акции региональных владельцев АСБ, создавали совместные предприятия и заключали партнерские соглашения с местными деловыми кругами для расширения сферы своей коммерческой деятельности за рубежом. Еще один глобальный владелец GETS Marketing Company (кооперативная АСБ, принадлежавшая авиакомпаниям развивающихся стран) в 1997 году продал свои агентства компании Galileo. В результате своего развития

четыре крупные АСБ превратились в глобальные распределительные системы (GDS), т. е. стали поставщиками всеобъемлющей туристической информации и услуг бронирования не только в отношении авиакомпаний, но и гостиниц, аренды автомобилей, железнодорожных поездок и экскурсий и т. д.

3.3 Другим изменением последних лет является ослабление контроля авиакомпаний над АСБ. Доля авиакомпаний в собственности трех из четырех крупных АСБ в целом постоянно сокращалась. С 2000 года Sabre является официально зарегистрированной на бирже компанией. В 2001 году Galileo стала дочерним обществом компании Cendant (поставщик туристических услуг и услуг в области жилой недвижимости). Amadeus по-прежнему контролируется тремя европейскими авиакомпаниями, однако доля участия общественного сектора в его капитале составляет в настоящее время более 40%. Только Worldspan полностью принадлежит трем авиакомпаниям Соединенных Штатов Америки.

3.4 **Интернет.** В настоящее время одновременно существует несколько параллельных распределительных каналов, и темпы внедрения канала передовой технологии, каковым является Интернет, в разных государствах и сегментах рынка неодинаковы. Вместе с тем, использование Интернета для сбыта продукции как через поставщиков, являющихся третьими сторонами, так и непосредственно потребителям и коммерческим предприятиям (особенно в последнее время) значительно расширилось. В области распределения по схеме "бизнес – потребитель" (B2C), т. е. когда коммерческое предприятие продает продукцию или оказывает услуги потребителю – конечному пользователю, появилось четыре различных типа web-сайтов: 1) web-сайты традиционных туристических агентств, представляющие собой простое расширение физических торговых точек и процессов коммерческой деятельности; 2) онлайн-туристические агентства, не имеющие обычных розничных торговых точек (например, Travelocity, Expedia и Priceline); 3) собственные web-сайты авиакомпаний и 4) web-сайты, которыми совместно владеют группы авиакомпаний, предлагающие более широкий ассортимент услуг, чем web-сайты отдельных авиакомпаний (в частности, Orbitz в Северной Америке, Opodo в Европе и Zujj в Азии/ Тихом океане). Два последних типа web-сайтов B2C позволили авиакомпаниям расширить круг потребителей, сократить размеры агентских комиссионных (и частично регистрационных сборов) и более эффективно управлять своими производственно-материальными запасами.

3.5 Осведомленность широкой публики о наличии в Интернете большого числа третьих сторон – поставщиков услуг, действующих в области B2C, существенно повлияла на деятельность АСБ. Владельцы крупных АСБ решили задачу преобразования своих существующих систем, рассчитанных в основном на использование традиционных туристических агентов, в системы, применяемые к любой деятельности по схеме "бизнес – бизнес" (B2B), когда коммерческое предприятие продает продукцию или оказывает услуги другому коммерческому предприятию, и по схеме "бизнес – бизнес – потребитель" (B2B2C), когда компания продает услуги или продукцию конечным потребителям, используя другие компании в качестве посредников. В результате все крупные АСБ в настоящее время служат механизмами бронирования на большинстве web-сайтов B2C и системами бронирования перевозок в режиме онлайн для крупных корпораций и авиакомпаний, а также предоставляют участвующим туристическим агентам средства бронирования в сети web, ориентированные на удовлетворение требований потребителя, с тем чтобы владельцы АСБ могли косвенно выходить на потребителей через своих туристических агентов.

3.6 **Регулирование.** В отношении деятельности АСБ имеются как кодексы поведения, так и регламенты, в том числе принятые ИКАО, Европейским союзом (ЕС), Европейской конференцией гражданской авиации (ЕКГА), Арабской комиссией гражданской авиации (АРКГА), Канадой и Соединенными Штатами Америки. Начиная с 1997 года ЕС, ЕКГА и Соединенные Штаты Америки пересмотрели свои соответствующие кодексы, положения или правила.

3.7 В 1999 году Совет ЕС внес изменения в свое постановление 1993 года о Кодексе поведения по АСБ. В 2000 году ЕКГА приняла рекомендацию о введении пересмотренного Кодекса поведения ЕКГА по АСБ, заменив свой Кодекс 1994 года с учетом измененного постановления ЕС. За некоторыми

исключениями оба кодекса в основном аналогичны. К числу примечательных изменений относятся: 1) включение железнодорожных услуг в основное отображение информации по усмотрению владельцев систем; и 2) освобождение групп авиакомпаний, в частности альянсов, от требований об использовании основного нейтрального отображения и предписанного порядка индикации рейсов. Кроме того, для обеспечения применения кодексов к Интернету, пересмотренные кодексы возлагают на владельца системы ответственность за обеспечение того, чтобы любая третья сторона, предоставляющая услуги АСБ от своего имени, соблюдала кодексы, а термин "абонент" в них был заменен термином "пользователь АСБ". С 2000 года Европейская комиссия находится в процессе разработки возможных дополнительных поправок к своему постановлению и рассматривает ряд вопросов, связанных с проблемами выполнения постановления и новыми событиями, в частности в области электронной торговли, вызывающими необходимость внесения изменений.

3.8 В 1997 году министерство транспорта (DOT) Соединенных Штатов Америки дважды изменяло свои правила, касающиеся эксплуатации АСБ. Первое изменение состояло в принятии правила о том, что авиакомпании, не являющиеся владельцами АСБ, не обязаны участвовать на одном и том же уровне во всех АСБ, в которых они желают принимать участие. Второе изменение требует, чтобы каждый владелец АСБ при отображении информации перечислял рейсы, не отдавая предпочтения всем стыковочным рейсам, выполняемым одной авиакомпанией, перед стыковочными рейсами несколькими авиакомпаниями; оно также запрещает системам создавать отображения, в которых не используется общее время нахождения воздушного судна в пути в качестве основного фактора при выборе рейсов из базы данных, или не отдается предпочтения рейсам, совершаемым одним самолетом, перед стыковочными рейсами при расстановке рейсов. В 1997 году DOT также приступило к всеобъемлющему пересмотру правил, который продолжался на момент подготовки настоящего документа. В 2000 году DOT предложило представить замечания по вопросу о том, являются ли правила АСБ по-прежнему необходимыми и эффективными с учетом ослабления контроля авиакомпаний над АСБ и следует ли принять новые правила, охватывающие Интернет.

4. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

4.1 Меры регулирования распределения продукции, принятые в последние годы, указывают на проблему регулирующих органов в этой области, которая состоит в том, что определение соответствующей формулы регулирования может быть долгим и сложным процессом, к моменту завершения которого конкуренция, технология, практика продажи и маркетинга авиатранспортных услуг изменяются настолько, что это ставит новые проблемы регулирования. Хотя число первоначальных проблем регулирования АСБ сократилось в связи с переходом прав собственности от авиаперевозчиков, в результате стремительного развития средств электронной торговли, в особенности Интернета, возникли некоторые другие проблемы. Поскольку практически ни один web-сайт не является полностью независимым от АСБ, некоторые из проблем, связанных с использованием Интернета для распределения продукции, могут быть сходны с проблемами АСБ, существовавшими до принятия кодексов и правил. Кроме того, измененные постановление ЕС, Кодекс ЕКГА и правила США освещают некоторые вопросы, которые не охватываются или конкретно не упоминаются в Кодексе ИКАО по АСБ. Ниже рассматривается вопрос принятия мер регулирования в связи с изменениями в сфере распределения продукции, при этом акцент делается на применимость Кодекса ИКАО по АСБ и на аспекты Интернета, касающиеся потребителей, конкуренции и участия.

4.2 **Применимость Кодекса ИКАО по АСБ.** В целом нынешний Текст Кодекса ИКАО по АСБ в том виде, в каком он существует (без изменений), может служить основой для рассмотрения некоторых вопросов. Согласно определению ИКАО АСБ является системой, которая "обеспечивает отображение информации о расписании рейсов, наличии мест и тарифах авиаперевозчиков и посредством которой может осуществляться бронирование авиатранспортных услуг". Это представляет собой точное

описание web-сайтов в Интернете, продающих авиатранспортные услуги. Поэтому с точки зрения данного определения Кодекс ИКАО по АСБ применяется к маркетингу авиатранспортных услуг, осуществляемому посредством Интернета. Проблема применимости заключается в определении, кто будет применять Кодекс ИКАО по АСБ к продавцам услуг воздушного транспорта, действующим через Интернет. Очевидный выбор выпадает на государство, в котором такие компании имеют свои штаб-квартиры, однако в условиях существования глобальных многонациональных компаний сделать такой выбор может быть труднее, чем представляется. Кроме того, даже если государство попытается применить Кодекс, ему, очевидно, будет нелегко определить место заключения договора между продавцом, действующим через Интернет, и пользователем. Что касается конкретных положений, то в ряде случаев Кодекс ИКАО по АСБ не отвечает условиям, применяемым при осуществлении деятельности посредством Интернета, и не имеет положений, сопоставимых с нормативными решениями, принятыми в последние годы ЕКГА, ЕС и Соединенными Штатами Америки (например, освобождения, предоставляемые группам авиакомпаний в отношении маркетинга услуг альянсов авиапредприятий, предусмотренные постановлением ЕС и Кодексом ЕКГА, и решение DOT об уровнях участия авиакомпаний, не являющихся владельцами АСБ). Однако, учитывая темпы изменения практики электронной торговли, а также неясность в отношении последствий пересмотров, проводимых в Европейском союзе и Соединенных Штатах Америки, где базируются крупные АСБ, попытки пересмотреть детальные положения Кодекса ИКАО по АСБ в настоящее время могут оказаться малопродуктивными. Более того, поскольку Кодекс ИКАО по АСБ потенциально применим к Интернету, государства могут использовать его по своему усмотрению с учетом своих конкретных обстоятельств. Следует также отметить отсутствие противоречий между обязательствами государств по выполнению Кодекса ИКАО по АСБ и их обязательствами, связанными с участием в ГАТС.

4.3 Аспекты Интернета, касающиеся потребителей. Существует потенциальный риск того, что потребители могут быть менее защищены при совершении покупки через Интернет, чем при совершении покупки через традиционные торговые точки. По мере развития Интернета функции поиска, традиционно выполнявшиеся туристическими агентами от имени потребителей, частично переходят к потребителям, которые могут самостоятельно наводить справки через различные web-сайты для получения желаемого результата. Если традиционные АСБ являются всеобъемлющими источниками нейтральной информации о воздушных сообщениях, то этого нельзя сказать о web-сайтах Интернета, хотя последние могут предоставлять потребителям возможность дополнительного выбора вариантов поездки с большим разнообразием новых продуктов, таких, например, как тарифы, предлагаемые только через Интернет, и "аукционные" тарифы. Другой проблемой, волнующей потребителей, является использование и раскрытие личных данных в Интернете. Для защиты пользователей от неполной и вводящей в заблуждение информации, а также для укрепления доверия пользователей, некоторые государства рассматривают этот вопрос в контексте прав авиапассажиров; ряд государств применяет общие правила/законы о защите потребителей к сделкам, осуществляемым через Интернет.

4.4 Аспекты Интернета, касающиеся конкуренции. Основной вопрос, касающийся конкуренции и Интернета, – может ли определенная практика использования Интернета подорвать конкуренцию и сократить выгоды потребителей, несмотря на то, что Интернет в целом стимулирует конкурентную борьбу на рынке. С одной стороны, использование Интернета может предоставить большие возможности для обострения конкуренции и появления новых коммерческих предприятий, что ведет к быстрому росту ассортимента новых продуктов и услуг и более динамичному техническому новаторству. С другой стороны, некоторые области коммерческой деятельности, осуществляемой посредством Интернета, могут вызывать антиконкурентное поведение, при котором обладатели рынка стремятся сохранить или усилить свою рыночную власть, по крайней мере на какой-то период. Например, web-сайты B2B и B2C, которыми совместно владеют "горизонтальные" участники конкурентной борьбы, имеющие доминирующее положение на соответствующих рынках, могут создавать антиконкурентный эффект, поскольку авиакомпании – владельцы сайтов и авиакомпании-абоненты могут использовать эти сайты для сотрудничества и координации своих цен и услуг либо косвенно (путем подачи сигналов), либо

непосредственно, сдерживая таким образом конкуренцию. Кроме того, авиакомпании-владельцы могут проводить дискриминацию по отношению к конкурирующим авиакомпаниям, туристическим агентам и поставщикам обслуживания, отказывая им в предоставлении доступа к своим базирующимся на Интернете системам на справедливых и разумных условиях. Нынешний акцент мер регулирования на web-сайты, которыми совместно владеют группы авиакомпаний (в частности, Orbitz и Opodo), отражает эти проблемы конкурентной борьбы.

4.5 **Аспекты Интернета, касающиеся участия.** Доступность и практическое использование Интернета для осуществления авиационного бронирования являются далеко не универсальными. Например, высокая стоимость средств связи не позволяет многим развивающимся странам широко использовать Интернет, а ограничения в отношении иностранных валют и кредитных карточек могут препятствовать использованию прямой продажи или исключать ее. В этой связи следует отметить, что совместных web-сайтов, принадлежащих авиакомпаниям Африки, Латинской Америки/Карибского бассейна или Ближнего Востока, аналогичных web-сайтам Orbitz в Северной Америке, Opodo в Европе и Zujj в Азии/ Тихом океане, пока не существует. Поэтому авиаперевозчики многих развивающихся стран, по всей вероятности, будут и впредь пользоваться, по крайней мере в своих регионах, традиционными точками сбыта продукции АСБ с обычным посредничеством туристических агентов. Регистрационные сборы АСБ достаточно высоки и почти всегда выражаются в свободно конвертируемой валюте, что в сочетании с ограничениями в отношении сокращения выплат комиссионных платежей может поставить перевозчиков многих развивающихся стран в невыгодное положение с точки зрения расходов и конкуренции.

5. ВЫВОДЫ

5.1 Конференции предлагается сделать следующие выводы:

- a) несмотря на некоторые случаи, когда Кодекс поведения ИКАО по регулированию использования АСБ не имеет применимых положений в результате отраслевых или нормативных изменений, сфера действия Кодекса ИКАО по АСБ потенциально применима к Интернету, и государства могут использовать его по своему усмотрению с учетом своих конкретных обстоятельств;
- b) государствам следует рассмотреть необходимость обеспечения того, чтобы системы, базирующиеся на Интернете, предоставляли пользователям всеобъемлющую и правдивую информацию, а авиакомпаниям – возможность использовать, при необходимости, эти системы, аналогичную той, которую они имеют в отношении обычных глобальных АСБ; и
- c) хотя еще не совсем ясно, следует ли принимать новые правила, касающиеся распределения продукции авиакомпаний через Интернет, некоторые государства активно изучают данный вопрос в рамках действующих правил/ положений по АСБ, законов о защите прав потребителей и законов о конкуренции. ИКАО следует по-прежнему внимательно следить за развитием событий, распространять информацию по данному вопросу и поддерживать эффективность рассматриваемого Кодекса ИКАО по АСБ.

6. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

6.1 Конференции предлагается:

- a) принять к сведению события последних лет и соображения относительно распределения продукции, изложенные в пп. 3 и 4; и
- b) рассмотреть и принять выводы, сформулированные в п. 5.

– КОНЕЦ –