

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

(Монреаль, 24–29 марта 2003 года)

Пункт 2 повестки дня. Изучение ключевых проблем регулирования при либерализации
Пункт 2.7 повестки дня. Транспарентность

**ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ
МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА**

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе рассматривается вопрос о транспарентности регулирования международного воздушного транспорта, в частности, в условиях либерализации. В нем обсуждаются возможности улучшения выполнения данного основополагающего принципа посредством предпринимаемых государствами действий в отношении их обязательства регистрировать соглашения и обеспечения открытого доступа к информации о регулировании.

Предлагаемые действия Конференции изложены в п. 6.1.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

Дос 9511, *Справочник по двусторонним соглашениям о воздушных сообщениях*

Дос 6685-С/767, *Правила регистрации в ИКАО авиационных соглашений и договоров*

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В *Руководстве по регулированию международного воздушного транспорта* (Дос 9626) транспарентность определяется как "открытость договоров и достигнутых соглашений и их доступность для государств, не являющихся сторонами в них, и отдельных лиц, заинтересованных в их содержании". Транспарентность является основополагающим принципом Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции), статья 83 которой устанавливает четкое и недвусмысленное обязательство Договаривающихся государств относительно "немедленной" регистрации в Совете ИКАО любой договоренности, о которой делается "публикация в возможно короткий срок". В число таких

договоренностей входят соглашения, меморандумы о взаимопонимании и дополнительные ноты, относящиеся к двусторонним, региональным и многосторонним авиатранспортным соглашениям между государствами. Транспарентность также должна распространяться на договоренности, касающиеся освобождений и специальных обязательств, принятых в соответствии с Генеральным соглашением о торговле услугами (ГАТС) в отношении приложения по авиатранспортным услугам, а также на договоры аренды, фрахтования или взаимного обмена воздушными судами или любые подобные договоры, предусмотренные статьей 83 *bis* Чикагской конвенции.

1.2 Транспарентность является краеугольным камнем либерализации международной торговли в рамках соглашения ГАТС, включающего воздушный транспорт как сектор услуг. В этом контексте данный принцип налагает обязательства по обеспечению публичного уведомления о законах, правилах и практике, которые затрагивают иностранных поставщиков авиатранспортного обслуживания. В контексте торговли действие принципа транспарентности основано на теории о том, что раскрытие информации о торговых барьерах имеет существенно важное значение как для устранения существующих барьеров, так и для недопущения создания новых барьеров.

1.3 Вопрос транспарентности представляется важным элементом регулирования международного воздушного транспорта, особенно в условиях либерализации, когда сфера ее применения выходит за рамки простого обязательства государств регистрировать соглашения. В условиях продолжающейся либерализации государства и все большее количество сторон, задействованных в переговорах по воздушным перевозкам, заинтересованы в том, чтобы этот процесс становился более открытым и транспарентным в плане регистрации и доведения до сведения всех заинтересованных сторон информации о заключении соответствующих соглашений и развитии событий в отрасли. В настоящем документе рассматривается вопрос о транспарентности режима регулирования международных воздушных перевозок и ее роли в процессе либерализации, а также обсуждаются возможности улучшения ее реализации и обеспечения более легкого доступа для государств и заинтересованных сторон к информации.

2. ПРЕДЫДУЩАЯ РАБОТА ИКАО

2.1 В прошлом в нескольких резолюциях Ассамблеи рассматривался вопрос об обязательстве государств регистрировать в ИКАО все соглашения, касающиеся воздушного транспорта, как это предусматривается в статье 83 Чикагской конвенции, включая освобождения и специальные обязательства, принятые в соответствии с ГАТС. В этих резолюциях государствам настоятельно рекомендовалось регистрировать такие соглашения в соответствии с *Правилами регистрации в ИКАО авиационных соглашений и договоров*, изложенными в документе Дос 6685-С/767, и указывалось, что задержки и невыполнение требований, касающихся регистрации таких соглашений, нежелательны для точности и полноты нормативной информации, а также для улучшения транспарентности.

2.2 На 33-й сессии Ассамблеи ИКАО в 2001 году Экономическая комиссия выразила поддержку действиям ИКАО по дальнейшему усилению обязательства всех Договаривающихся государств регистрировать в ИКАО все соглашения, касающиеся воздушного транспорта. Приняв резолюцию А33-19, Ассамблея еще раз настоятельно рекомендовала Договаривающимся государствам уделять должное внимание выполнению таких требований с целью усиления ведущей роли ИКАО в содействии либерализации воздушного транспорта и повышению уровня транспарентности системы.

2.3 ИКАО публикует информацию о всех зарегистрированных соглашениях в ежеквартально выпускаемом *Перечне соглашений и договоренностей, касающихся международной гражданской авиации, зарегистрированных в ИКАО*, а также размещает ее на web-сайте ИКАО (http://icaoww.icao.int/applications_dagmar/main.cfm). ИКАО также ведет обновляемую базу данных,

содержащую кодифицированную краткую информацию об основных положениях двусторонних соглашений о воздушном сообщении, зарегистрированных в ИКАО, и периодически публикует ее в *Справочнике по двусторонним соглашениям о воздушных сообщениях* (Doc 9511). Ожидается, что в начале 2003 года будет выпущено новое издание документа Doc 9511 с вкладными листами, включающее зарегистрированные в ИКАО до середины 2002 года двусторонние соглашения о воздушном сообщении, в которое затем периодически будут вноситься поправки. Однако возможности использования базы данных ограничены. Например, к ней нет доступа в режиме он-лайн, она не связана со списком зарегистрированных соглашений на web-сайте ИКАО, она не содержит фактических текстов соглашений и, кроме того, в ней пока отсутствуют ссылки на региональные или многосторонние соглашения. В настоящее время Секретариат работает над устранением этих недостатков.

3. ПРОБЛЕМЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

3.1 Сопряженные с транспарентностью проблемы и цель создания более открытого режима регулирования связаны с предусмотренным Чикагской конвенцией требованием регистрировать в ИКАО любые соглашения и договоренности о воздушных сообщениях, характером положений о регистрации в договоренностях о воздушных сообщениях и распространением информации о договоренностях в области воздушных сообщений и обеспечением доступа к ней на государственном уровне.

3.2 Отмечая необходимость отслеживания развития событий в области двусторонних, региональных и многосторонних отношений и, в частности, последствий процесса либерализации, государства полагаются на разработанные ИКАО принципиальные установки по некоторым ключевым аспектам рыночной деятельности, в том числе на использование имеющейся информации и базы данных, относящихся к договоренностям о сотрудничестве и соглашениям в области воздушного транспорта. В этой связи, даже при наличии необходимых ресурсов, задача ИКАО, заключающаяся в поддержании всеобъемлющей и обновляемой базы данных (как, например, в документе Doc 9511), может выполняться только в той мере, в какой позволяет транспарентность системы и полнота представленной информации.

3.3 Некоторые соглашения о воздушном сообщении не регистрируются в ИКАО в соответствии с требованием Конвенции или регистрируются лишь с большими задержками. Другие соглашения, в частности дополнительные соглашения типа меморандумов о взаимопонимании, практически всегда носят конфиденциальный характер и поэтому очень редко регистрируются в ИКАО. Судя по сообщениям, в мире заключено свыше 4000 двусторонних соглашений о воздушном сообщении; только половина из этого количества соглашений (не считая поправок к ним) зарегистрирована в ИКАО. На данный момент в ИКАО зарегистрировано около 25 соглашений, затрагивающих статью 83 *bis*. До сих пор не зарегистрировано ни одного соглашения, касающегося освобождений или специальных обязательств, принятых в соответствии с ГАТС. Таким образом, очень большое количество существующих соглашений еще должно быть зарегистрировано в ИКАО, несмотря на взятые государствами обязательства в соответствии с Конвенцией и постоянные напоминания государствам в рамках, например, резолюций Ассамблеи (А33-19, раздел I), писем государствам, региональных семинаров и командировок в государства.

3.4 Установлен ряд факторов, обуславливающих задержку с регистрацией или нерегистрацию соглашений в ИКАО. По существу, соглашения о воздушном сообщении имеют характер договоров и поэтому во многих случаях ответственность за проведение переговоров по соглашению и его окончательное подписание возлагается на различные полномочные органы или министерства, в частности на министерства иностранных дел. Такой подход иногда осложняет последующую регистрацию соглашения в ИКАО, поскольку ответственность за выполнение соглашения неизменно возлагается на полномочный орган гражданской авиации, в то время как проведение переговоров по нему и ответственность за регистрацию может оставаться за другим ведомством. Процесс проведения

переговоров по соглашению может также быть медленным и продолжительным, в этой связи некоторые администрации могут не видеть крайней необходимости в осуществлении процесса регистрации после подписания заключительного соглашения. Требования, связанные с проведением других или новых переговоров, также могут служить причиной невыполнения последующих действий. В некоторых случаях разрешение начать осуществление воздушных сообщений предоставляется перевозчикам до официального вступления в силу соглашения, что делает процесс официального вступления в силу и, следовательно, регистрации менее срочным. Кроме того, некоторые администрации полагают, что регистрация должна производиться одной из сторон в соглашении, и поэтому не берут на себя инициативу по его регистрации в ИКАО. В других случаях основными причинами задержки с регистрацией могут быть нехватка людских ресурсов и неспособность справиться с большим объемом работы в соответствующих ведомствах. Наконец, сам процесс официального вступления в силу, в рамках которого в соответствии с конституционными положениями требуется утверждение соглашения законодательным органом, может задержать или затруднить действия по ратификации.

3.5 Что касается акта регистрации после заключения соглашения о воздушном сообщении, почти все двусторонние соглашения включают статью о регистрации соглашения в ИКАО. Однако в соответствующем положении, как правило, используется формулировка "подлежит регистрации" без указания сроков регистрации и стороны, ответственной за осуществление регистрации. В этой связи статья 83 Конвенции содержит требование о том, что соглашение подлежит "немедленной" регистрации в ИКАО, а статья 6 Правил регистрации ИКАО гласит, что "каждое" государство несет ответственность за регистрацию соглашений. Эти два элемента можно было бы легко отразить в двусторонних соглашениях.

3.6 Несмотря на изложенные в п. 3.4 проблемы, касающиеся регистрации с задержками или нерегистрации соглашений в ИКАО, на национальном уровне все же имеется возможность улучшить прозрачность международной системы регулирования за счет использования технических средств распространения информации. Некоторые правительственные ведомства предоставляют информацию о соглашениях о воздушном сообщении на своих web-сайтах. Например, Соединенные Штаты Америки, Европейская комиссия и правительства некоторых других стран все шире используют свои web-сайты для распространения информации. Однако эта тенденция имеет свои ограничения. ИКАО следует поощрять такую практику распространения информации, однако вопрос по-прежнему ставится так, что прозрачность будет улучшена и будет приносить пользу государствам и заинтересованным сторонам, если она будет обеспечена на глобальном уровне через ИКАО, при условии выполнения всеми государствами своих обязательств по регистрации соглашений в соответствии с Конвенцией и выполнения Советом своей обязанности опубликовывать эти соглашения.

4. ВЫВОДЫ

4.1 Конференции предлагается сделать выводы о том, что:

- a) прозрачность следует рассматривать как задачу, подлежащую выполнению в рамках системы регулирования, и как важный элемент процесса либерализации. Государства и заинтересованные стороны, участвующие в системе регулирования, извлекают выгоду от улучшенной прозрачности;
- b) ввиду продолжающейся либерализации в сфере международного воздушного транспорта и необходимости дать возможность ИКАО выполнять свою первоочередную роль в разработке основополагающих установок можно использовать ряд подходов, предполагающих действия со стороны государств, для того чтобы сделать режим регулирования более прозрачным, включая следующее:

- i) государствам следует зарегистрировать в ИКАО любые незарегистрированные соглашения о воздушном сообщении в соответствии с их обязательствами согласно статье 83 Конвенции;
 - ii) государствам следует в первоочередном порядке пересмотреть свои внутренние процедуры и, в соответствии с их обязательствами согласно статье 83, разработать практические меры по улучшению процесса регистрации. Государствам, в которых этого еще не сделано, предлагается рассмотреть возможность возложить ответственность за регистрацию соглашений в ИКАО на какое-либо должностное лицо или ведомство;
 - iii) государствам следует рассмотреть вопрос о более широком использовании электронных средств распространения информации, таких как правительственные web-сайты, для размещения на них открытой для широкой публики информации о ходе либерализации их воздушного транспорта, а также текстов соответствующих соглашений о воздушном сообщении или информации о них; и
- c) ИКАО следует и впредь поощрять соблюдение государствами их обязательств по регистрации всех соглашений и договоренностей, обеспечивать эффективность системы регистрации и сделать базу данных о зарегистрированных соглашениях более доступной и полезной для государств и общественности.

5. РЕКОМЕНДУЕМЫЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ

5.1 Для улучшения ситуации, упомянутой в п. 3.5, государствам предлагается включить в их двусторонние, региональные и многосторонние соглашения типовое положение, касающееся двух аспектов. Во-первых, оно позволит ускорить регистрацию в ИКАО за счет четкого определения сроков регистрации. В этой связи следует отметить, что Правилами регистрации ИКАО предусмотрено, что любое соглашение может быть зарегистрировано в ИКАО после того, как оно было подписано, с указанием, в случае необходимости, на то, что оно еще не вступило в силу. Информация о дате вступления в силу может быть предоставлена позже. Во-вторых, типовое положение даст возможность сторонам назначать сторону, ответственную за регистрацию соглашения в ИКАО (например, назначенной стороной может быть сторона места подписания соглашения).

5.2 В этой связи Конференции предлагается рассмотреть следующий механизм регулирования, представленный в виде проекта типового положения, для использования Договаривающимися государствами по их усмотрению в двусторонних, региональных или многосторонних соглашениях о воздушном сообщении. Данное положение также было включено в проект типового соглашения о воздушном сообщении (см. ATConf/5-WP/17):

"Регистрация в Международной организации гражданской авиации

Настоящее соглашение и любая поправка к нему подлежат регистрации после их подписания в Международной организации гражданской авиации, которая производится [название регистрирующей стороны]."

6. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

6.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и принять выводы, содержащиеся в п. 4.1; и
- b) рекомендовать принятие типового положения о прозрачности, содержащегося в п. 5.2.

– КОНЕЦ –