

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

Монреаль, 24–29 марта 2003 года

Пункт 4 повестки дня. Рассмотрение глобальных рамок происходящей либерализации
Пункт 4.1 повестки дня. Механизмы, способствующие дальнейшей либерализации

РОЛЬ ИКАО В СОДЕЙСТВИИ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе рассматривается роль ИКАО в содействии процессу либерализации и предлагаются конкретные направления этой работы на будущее. В нем также рассматриваются отношения ИКАО с другими организациями, занимающимися вопросами регулирования, в частности с Всемирной торговой организацией (ВТО), определяются некоторые потенциально проблемные области и подчеркивается ряд вопросов, на которые следует обратить внимание.

Действия Конференции указаны в п. 6.1.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Мандат ИКАО в области воздушного транспорта в общих чертах сформулирован в Чикагской конвенции. Широкий характер этого мандата в течение многих лет позволял Ассамблее и Совету брать на себя различные задачи с согласия государств, учитывая цели ИКАО, сформулированные в статье 44 Конвенции.

1.2 ИКАО также активно занимается целым рядом вопросов экономического регулирования, и в последние годы эта деятельность еще более активизировалась, поскольку Договаривающиеся государства обращаются к ИКАО за помощью в разработке основополагающих установок и рекомендаций, в согласовании действий и налаживании сотрудничества по вопросам политики в области регулирования, а также как к всемирному форуму и координационному центру авиационного сообщества по вопросам экономического регулирования. Роль ИКАО, а также задачи и стремления государств в настоящее время резюмируются в одном источнике, а именно в резолюции А33-19 Ассамблеи "Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта" (введение и добавление А "Экономическое регулирование") (Дос 9790). В этой резолюции Договаривающиеся государства признают "характерные особенности международного воздушного транспорта" и "ведущую роль ИКАО в

разработке руководящих принципов политики в области регулирования международного воздушного транспорта". Кроме того, одна из стратегических целей Стратегического плана действий Организации состоит в том, чтобы "обеспечивать актуальность и эффективность инструктивного материала и информации по экономическому регулированию международного воздушного транспорта".

1.3 Изменяющиеся условия функционирования воздушного транспорта и безопасная и упорядоченная либерализация данного сектора требуют оценки эволюции роли Организации в ближайшие годы как стороны, содействующей этому переходу и процессу нормативных изменений. Суверенитет государств в решении вопросов воздушного транспорта сомнению не подвергается. Однако степень и характер роли ИКАО требует уточнения, особенно в отношении процесса либерализации и вопроса о том, как наилучшим образом можно удовлетворить нынешние и будущие потребности Договаривающихся государств. В настоящем документе рассматривается роль ИКАО в содействии либерализации, а также ее отношения с другими организациями, включившими воздушный транспорт в свои мандаты или проявляющими интерес и участвующими в экономическом регулировании международного воздушного транспорта.

2. СОДЕЙСТВИЕ ПРОЦЕССУ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ

2.1 Документы, подготовленные Секретариатом для рассмотрения настоящей Конференцией, содержат ряд предлагаемых выводов и несколько рекомендаций. Некоторые из этих рекомендаций основываются на предыдущей работе Организации, в частности на работе, проделанной 4-й Всемирной авиатранспортной конференцией в 1994 году, и впоследствии Группой экспертов по регулированию воздушного транспорта.

2.2 В отношении итогов настоящей Конференции Секретариат предусматривает продолжение работы ИКАО, связанной с: а) дальнейшей разработкой типовых соглашений о воздушном сообщении (ТСВС) и дополнительного материала по их применению и использованию в качестве средств либерализации (WP/17); б) дальнейшим проведением и распространением конкретных исследований по вопросам либерализации (WP/5); в) проведением исследования, мониторингом и содействием применению инструктивного материала, а также с оказанием помощи государствам по вопросу либерализации критериев владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью (WP/7) и d) решением задач, относящихся к мониторингу развития событий в области защиты интересов потребителей (WP/13), распределения продукции (WP/14) и повышения транспарентности (WP/16).

2.3 Хотя ИКАО давно занимается экономическим регулированием и в последние годы играет все более активную роль в решении вопросов регулирования, она признает, что государства имеют разные точки зрения относительно надлежащего уровня, а также характера этой роли. Однако, поскольку воздушный транспорт вступает в новую и беспрецедентную эру нормативных изменений и реформ, обеспечение сохранения принципов Чикагской конвенции и целей Организации на глобальном уровне имеет весьма важное значение. Процесс либерализации станет асимметричным и раздробленным, а также ограниченным в плане своих выгод, если не будут приняты глобальные меры, направленные на его осуществление и гармонизацию. Либерализация, как вопрос общей политики, к настоящему времени принята целым рядом государств. Однако многие государства применяют либерализацию только на ограниченной и выборочной основе. Для значительного числа государств либерализация является процессом, который, несмотря на то что он в принципе приемлем, вызывает также большую обеспокоенность по поводу возможности их эффективного и непрерывного участия в деятельности международного воздушного транспорта, получения доступа к воздушным сообщениям, неопределенности в отношении практического осуществления и недостаточной уверенности в выгодах либерализации.

2.4 Настоящая Конференция предоставляет Организации уникальную возможность рассмотреть эту проблему и сыграть главную роль, которую государства возложили на нее через Ассамблею и которую ИКАО подтверждает всему миру, а не только авиационному сообществу. Для будущей деятельности ИКАО в области экономического регулирования может быть предусмотрено две роли. Обе предполагают изменение направления нынешней работы по вопросам экономического регулирования именно в сторону либерализации.

2.5 Первая роль состоит в том, чтобы сосредоточить деятельность Организации в области экономического регулирования на разработке политики и инструктивного материала по вопросам либерализации. Поскольку разработкой политики занимаются органы ИКАО, определяющие политику, любая будущая работа в этом отношении будет осуществляться с согласия и под руководством этих руководящих органов. Что касается разработки инструктивного материала, то основное внимание Секретариат будет уделять материалу, направленному на содействие либерализации.

2.6 Вторая роль, связанная с первой, заключается в придании особого значения в работе, связанной с либерализацией, облегчению, содействию и оказанию помощи государствам в получении выгод либерализации в их общих интересах. Это может делаться путем использования таких средств, как семинары и практикумы, а также таких инструментов, как ТСВС и указания настоящей Конференции. Определив будущую роль ИКАО в плане сосредоточения внимания на содействии и осуществлении либерализации, Организация не только подтвердит свою ведущую роль, отвечая потребностям всех своих членов, но и поможет вступлению всего авиационного сообщества на путь реформ и модернизации системы регулирования.

2.7 В долгосрочном плане ИКАО может взять на себя еще одну роль в новом определении, связанную с осуществлением принципа многосторонних отношений, что является ее провозглашенной целью с 40-х годов. ИКАО не используется с 1947 года в качестве форума для переговоров о многостороннем соглашении о коммерческих правах, и как, отмечается в документе по вопросу о доступе к рынку (WP/8) и повторяется в сопроводительном документе к соглашениям о воздушном сообщении (WP/17), условия для заключения многостороннего соглашения еще не созрели. Тем не менее ИКАО является всемирным форумом, обладающим богатым опытом центра обработки и рассылки информации, помимо того, что она остается источником политики и инструктивного материала, предназначенных для широкого применения.

2.8 Предоставление доступа к рынку и экономическое регулирование коммерческих перевозок по-прежнему осуществляется государствами на двусторонней основе, а также во все большей степени среди групп государств – на региональной или плурилатеральной основе. Это механизмы, с которыми государства знакомы и которые ими в целом рассматриваются как отвечающие их национальным интересам. Однако, поскольку в связи с глобализацией рынка нормативная среда претерпевает существенные изменения, в будущем ИКАО могла бы использоваться не только для разработки основополагающих установок и оказания помощи или как источник информации. Например, ИКАО можно было бы использовать в качестве глобального центра регулирования, где государства встречались бы для обмена правами доступа к рынкам на различных уровнях. Пользуясь возможностями Организации, государства могли бы использовать ее как форум, на котором одни государства могли бы обсуждать с другими государствами – потенциальными партнерами вопросы доступа к рынку и связанные с ними вопросы регулирования на двустороннем или плурилатеральном уровне. Это позволит устранить одну из слабостей нынешней двусторонней системы индивидуальных, но не связанных между собой переговоров, которая состоит в том, что эта система связана со значительными затратами, требует много времени и не обеспечивает эффективного процесса решения вопросов доступа к рынку.

2.9 Таким образом ИКАО могла бы играть роль содействующей стороны и форума для проведения совещаний и использоваться аналогично тому, как конференции ИАТА по координации

расписаний используются для распределения "окон" в аэропортах или как ВТО используется в качестве форума для двусторонней и плюрилатеральной системы предложений и запросов в рамках торговых переговоров. Признание сейчас государствами необходимости адаптации к новым реалиям рынка в смысле регулирования представляет собой первый шаг в направлении выработки в конечном итоге более согласованного подхода к экономическому регулированию, а также к достижению цели заключения многостороннего соглашения. ИКАО, используемая в качестве такого форума, может способствовать этой гармонизации и достижению данной цели. Конференции предлагается рассмотреть вопрос о том, следует ли Организации продолжать изучение этой концепции, рассматривая ее как долгосрочную возможность, по мере развертывания процесса либерализации.

3. ОТНОШЕНИЯ С ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

3.1 ИКАО – всемирная организация, в которой 188 Договаривающихся государств вместе с организациями-наблюдателями от остальной части авиационного сообщества могут собираться для изучения проблем и рассмотрения потребностей данного сектора. Под руководством ИКАО гражданская авиация представляет собой интегрированный и внутренне согласованный сектор, где могут решаться вопросы безопасности полетов, авиационной безопасности, защиты окружающей среды и прочие вопросы, включая экономическое регулирование. Всесторонний характер процессов ИКАО позволяет вносить в них вклад не только органам, главной целью которых является решение авиационных вопросов, но и органам, проявляющим интерес к авиации, но не имеющим основного мандата в этой области. Свыше 50 организаций приглашены Советом для участия в настоящей Конференции. Конференция вызвала большой интерес не только внутри, но и вне авиационного сообщества. При любом рассмотрении будущей роли ИКАО в содействии либерализации необходимо учитывать ее отношения с другими организациями, в частности с неавиационными, в сфере экономического регулирования международного воздушного транспорта, а также их участие в этом регулировании. Принимая во внимание это широкое участие, важно избегать дублирования действий на глобальном уровне.

3.2 ИКАО имеет давние отношения с Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА) и Международным советом аэропортов (МСА), включая их предшественников. ИКАО также поддерживает тесные связи с региональными авиационными органами, все из которых в рамках своих индивидуальных мандатов проявляют исключительный интерес к вопросам регулирования. К ним относятся Африканская комиссия гражданской авиации (АКГА), Европейская конференция гражданской авиации (ЕКГА), Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКГА) и Арабская комиссия гражданской авиации (АРКГА). Эти долгие отношения, как правило, являются отношениями тесного сотрудничества и являются взаимовыгодными. Либерализацией воздушного транспорта активно занимается также ряд субрегиональных органов. Такими органами являются, например, Карибское сообщество (КАРИКОМ), Общий рынок для Востока и Юга Африки (КОМЕСА) и Тихоокеанский форум. ИКАО будет сотрудничать с этими органами и оказывать им поддержку в их усилиях по осуществлению либерализации.

3.3 Однако к вопросам регулирования проявляет интерес и ряд других международных неавиационных организаций. На уровне секретариатов рабочие отношения между ИКАО и этими органами неизменно носят конструктивный характер и строятся на основе сотрудничества. Например, Международная торговая палата (МТП) в лице своего Комитета по воздушному транспорту давно занимается вопросами регулирования и в течение ряда лет заявляет о своей позиции по различным аспектам политики. ИКАО обычно участвует в совещаниях Комитета. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в состав которой входят развитые государства, за последние десять лет рассмотрела несколько аспектов либерализации воздушного транспорта, проведя исследования по вопросам будущей политики в области международного воздушного транспорта (1997) и либерализации грузовых воздушных перевозок (2002). При проведении этих исследований проводились консультации с

ИКАО и Организация участвовала в ряде совещаний, связанных с их подготовкой и принятием. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) на специальной основе также рассматривала вопросы регулирования воздушного транспорта и проводила исследования и связанные с ними совещания, в которых участвовала ИКАО. Таким образом, ряд органов в настоящее время занимается глобальными вопросами регулирования, что является их суверенным правом. Однако для ИКАО и Договаривающихся государств, входящих в состав таких органов, важно обеспечить, чтобы такие органы по-прежнему учитывали общие перспективы авиационного сообщества. Кроме того, сотрудничество и координация должны оставаться взаимными в отношениях ИКАО с другими организациями, участвующими в решении вопросов регулирования.

3.4 Наиболее значительным участием (с точки зрения его потенциального влияния) международной организации в решении вопросов воздушного транспорта, видимо, является участие Всемирной торговой организации (ВТО), учрежденной 1 января 1995 года, которая имеет широкий мандат на осуществление либерализации и развитие всех секторов отрасли обслуживания на основе Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС). По состоянию на 5 февраля 2003 года в состав ВТО входило 145 членов. ИКАО следит за развитием событий и играет активную роль в торговле услугами с 80-х гг., когда данный вопрос был впервые поднят. Политика ИКАО в области торговли услугами излагается в резолюции А33-19 Ассамблеи (добавление А, раздел IV, пункт 4 d)). Эта политика требует учитывать, в частности, "тесную связь между аспектами экономики, окружающей среды, безопасности полетов и авиационной безопасности международного транспорта". Со времени создания ВТО и начала функционирования ГАТС ИКАО поддерживает конструктивные отношения и сотрудничает с Секретариатом ВТО, а также участвует в совещаниях надзорного органа ГАТС, каковым является Совет по торговле услугами (СТУ), на которых обсуждаются вопросы, представляющие интерес для данного сектора. Секретариат ВТО в значительной степени полагается на помощь Секретариата ИКАО в части получения информации и освещения событий в авиационном секторе, в частности при проведении нынешнего пересмотра приложения к ГАТС, касающегося услуг в области воздушного транспорта.

3.5 ГАТС, включая приложение к нему по воздушному транспорту, с 2000 года находится в процессе обязательного пересмотра (должен проводиться каждые 5 лет), который включает рассмотрение вопроса о расширении сферы действия ГАТС для применения его более чем к трем видам услуг в области воздушного транспорта, охватываемых в настоящее время приложением, каковыми являются ремонт и техническое обслуживание воздушных судов, автоматизированные системы бронирования и продажа и маркетинг воздушных перевозок. Рассмотрение вопроса о целесообразности и степени охвата авиатранспортных вопросов Генеральным соглашением о торговле услугами идет медленно.

3.6 Потенциальную обеспокоенность в контексте отношений ИКАО с ВТО вызывают не рабочие отношения на уровне Секретариатов, а будущее регулирование воздушного транспорта. ВТО имеет полномочия и торговые императивы расширить сферу своего действия с целью либерализации воздушного транспорта посредством ГАТС. ГАТС – это открытый режим в том смысле, что данное Соглашение является предметом регулярных переговоров относительно его охвата и распространения обязательств государств по либерализации на все секторы отрасли обслуживания. В связи с этим отсутствует ясность в отношении того, в каком направлении и какими темпами будет развиваться этот процесс в части, касающейся воздушного транспорта. Некоторые государства рассматривают осуществление регулирования воздушного транспорта в соответствии с требованиями ГАТС как вопрос политики, несмотря на отсутствие ясности относительно того, как принципы ГАТС, касающиеся режима наиболее благоприятствуемой нации и национального режима, предоставляемых в силу национальных обязательств, будут применяться, в частности, в отношении доступа к рынкам, что является вопросом, который до сих пор регулируется главным образом на основе принципов двустороннего обмена и взаимности. Как представляется, большинство государств не разделяют эту точку зрения. Совет предлагает настоящей Конференции обсуждать не достоинства ГАТС, как механизма либерализации или альтернативы нынешним механизмам, а его отношения с ИКАО в контексте рассмотрения роли

Организации в содействии будущей либерализации воздушного транспорта. Поэтому будущее развитие и направление деятельности ГАТС в отношении охвата им международного воздушного транспорта является вопросом, имеющим значение только в той степени, в какой этой затрагивает данные взаимоотношения и роль ИКАО.

3.7 Участие ИКАО в деятельности в рамках ГАТС по-прежнему имеет место только в специальных случаях согласно решению СТУ, принятому в 1998 году. В 2001 году ИКАО обратилась к ВТО с предложением, направленным на упорядочение отношений с этой организацией. Обоснованием предложения ИКАО о заключении меморандума о взаимопонимании было то, что определение соответствующих ролей двух организаций во избежание излишнего дублирования усилий будет отвечать интересам обеих организаций и их членов. Однако данный вопрос до сих пор не решен и прогресс в этом отношении зависит от решения членов ВТО.

3.8 На совещаниях СТУ ИКАО подчеркивала цельный и взаимозависимый характер авиатранспортных вопросов и, следовательно, целесообразность сохранения всех авиационных аспектов регулирования, касающихся безопасности полетов, авиационной безопасности и экономики, в компетенции одного форума – ИКАО. Либерализация в этой отрасли осуществляется, и настоящая Конференция может определить ее будущее развитие через посредство ИКАО. Потенциальное долгосрочное применение к международному воздушному транспорту дополнительного и неиспытанного механизма доступа к рынку, такого как механизм ГАТС, может привести к конфликтам режимов регулирования и дублированию действий без какой-либо гарантии дальнейшей либерализации и получения выгод от нее всеми государствами. Эти вопросы подлежат рассмотрению как торговым, так и авиационным сообществами. Тем временем в качестве своей первостепенной задачи ИКАО должна обеспечивать, чтобы безопасность полетов и авиационная безопасность не ставились под угрозу и чтобы реформы в области регулирования по-прежнему осуществлялись надежным и упорядоченным образом на благо всех Договаривающихся государств ИКАО и мирового авиационного сообщества в целом.

4. ВЫВОДЫ

- a) В течение многих лет ИКАО ведет активную работу в области экономического регулирования, поскольку государства обращаются к Организации за получением директивных указаний и помощи, в частности в связи со стремительно развивающимся процессом глобализации и либерализации авиатранспортного рынка.
- b) Роль ИКАО в области экономического регулирования необходимо переориентировать, чтобы дать глобальный толчок проведению нормативной реформы и либерализации. Принципиальные установки ИКАО, на которые полагаются государства, должны концентрироваться именно на либерализации и Организация должна содействовать и помогать процессу либерализации посредством своей деятельности и оказания помощи государствам.
- c) В долгосрочной перспективе ИКАО следует изучить возможность и потенциальные выгоды использования ее в качестве глобального центра, где ИКАО будет предоставлять государствам средства и необходимые услуги экспертов для обсуждения и обмена правами доступа к рынкам на двустороннем и/или плюрилатеральном уровнях.
- d) В своих отношениях со всеми организациями, проявляющими интерес или участвующими в решении глобальных вопросов регулирования, ИКАО следует сотрудничать с ними с целью обеспечения того, чтобы мандат и роль ИКАО, а также

широкие интересы авиационного сообщества учитывались этими органами. Кроме того, ИКАО и ее Договаривающимся государствам следует обеспечивать сотрудничество с такими организациями с целью согласования и во избежание дублирования действий на глобальном уровне. В качестве первоочередной задачи в своих отношениях с другими организациями, участвующими в экономическом регулировании международного воздушного транспорта, ИКАО следует обеспечивать, чтобы безопасность полетов и авиационная безопасность не ставились под угрозу.

5. РЕКОМЕНДАЦИЯ

5.1 Конференции предлагается рекомендовать, чтобы :

- a) будущая роль ИКАО в области экономического регулирования концентрировалась на разработке основополагающих установок по экономической либерализации, на содействии процессу либерализации, его стимулировании и на оказании государствам помощи в использовании выгод либерализации в своих общих интересах;
- b) в своих отношениях с ВТО ИКАО следует по-прежнему обращать внимание на политику Организации в отношении торговли услугами, зафиксированную в настоящее время в резолюции А33-19, подчеркивая при этом связь и взаимозависимость между безопасностью полетов, авиационной безопасностью и экономическим регулированием и направленность деятельности Организации на содействие процессу либерализации, его стимулирование и оказание помощи государствам в этом процессе.

6. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

6.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и принять выводы, изложенные в п. 4; и
- b) принять рекомендацию, изложенную в п. 5.