



**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ**

**ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)**

**ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ**

**Монреаль, 18–22 марта 2013 года**

**Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования**

**Пункт 2.1 повестки дня. Доступ к рынку**

**ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ДОСТУПА К РЫНКУ**

(Представлено Соединенными Штатами Америки)

**КРАТКАЯ СПРАВКА**

Соглашения о воздушных сообщениях, в рамках которых более широкий доступ к рынку совмещается с другими элементами "открытого неба", включая положения, которые устраняют государственное вмешательство в коммерческие решения авиакомпаний относительно провозной емкости и ценообразования и устанавливают способствующие конкуренции элементы в части сборов с пользователей, вопросов ведения бизнеса и совместных договоренностей, приносят значительные экономические выгоды государствам и авиационным заинтересованным сторонам.

Значительный прогресс, достигнутый государствами-членами в деле либерализации, свидетельствует о том, что существующая система является весьма эффективной в повышении либерализации и такую динамику следует поддерживать за счет применения соглашений об "открытом небе" на двустороннем, региональном, плюрилатеральном и многостороннем уровнях.

Многостороннее соглашение о либерализации международного воздушного транспорта (MALIAT) может обеспечить более широкие возможности в части взаимного доступа к рынку и способствовать значительному прогрессу в либерализации на многосторонней основе.

**Действия:** Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и оценки, представленные в настоящем документе;
- b) одобрить выводы, представленные в п. 4;
- c) принять рекомендации, представленные в п. 5.

*Справочный материал*

Справочный материал ATConf/6 размещен на сайте [www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6).

**1. ВВЕДЕНИЕ**

1.1 Расширение доступа к международному рынку воздушных сообщений является ключевым компонентом, позволяющим авиатранспортному сектору вносить максимальный вклад

в мировую экономику. Либерализация, в частности, как это продемонстрировано в соглашениях об "открытом небе", несет с собой экономические выгоды, получаемые за счет более конкурентоспособного рынка, способствуя развитию путешествий и увеличению объемов торговли, повышая производительность и экономический рост<sup>1</sup>. Количество либерализующих соглашений, которые государства – члены ИКАО заключили на двусторонней, региональной и плюрилатеральной/многосторонней основе за последнее десятилетие, свидетельствует об очевидном международном консенсусе относительно связанных с либерализацией выгод. Соединенные Штаты Америки приветствуют все усилия государств – членов ИКАО, направленные на достижение либерализации международных авиатранспортных перевозок.

1.2 Во время проведения в 2003 году Пятой Всемирной авиатранспортной конференции существовало 87 либерализованных соглашений с участием 70 стран, 59 из которых являлись соглашениями США об "открытом небе". По состоянию на октябрь 2012 года имелось более 400 либерализованных соглашений с участием 145 государств<sup>2</sup>. Из этого числа более 100 являлись соглашениями США об "открытом небе". Кроме того, с 2003 года увеличилось число либерализующих региональных соглашений; например, члены Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) заключили соглашение о создании к 2015 году единого рынка "открытого неба", а также другие либеральные соглашения были заключены островными государствами южной части Тихого океана, Карибским сообществом и членами Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА).

1.3 Как отмечается в WP/13, соглашения с высокой степенью либерализации предоставляют практически неограниченный доступ к рынку, помимо прав третьей и четвертой свободы. Чрезвычайно важно признать, что либерализованные соглашения предоставляют максимальные выгоды пользователям, авиакомпаниям, аэропортам и экономике только в том случае, если они также включают либеральные положения "ведения бизнеса" и другие элементы, которые повышают конкуренцию. Соглашения США об "открытом небе" предоставляют авиакомпаниям сторон соглашения неограниченные права на маршруты первой – шестой свобод, а зачастую права на грузовые перевозки седьмой свобод, включая положения, которые устраняют государственное вмешательство в коммерческие решения авиакомпаний по провозной емкости и ценообразованию и устанавливают способствующие конкуренции элементы в части сборов с пользователей, вопросов ведения бизнеса и совместных договоренностей. Типовое соглашение США об "открытом небе" и список наших соглашений об "открытом небе" размещены на сайте <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/114805.htm>.

## **2. СОГЛАШЕНИЕ МЕЖДУ СОЕДИНЕННЫМИ ШТАТАМИ АМЕРИКИ И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ**

2.1 Знаменательным событием явилось проведение переговоров и заключение в 2007 году "первого этапа" Соглашения о воздушном транспорте между США и Европейским союзом (ЕС), которое устанавливает преимущественный режим "открытого неба" между двумя крупнейшими авиационными рынками мира, позволяющий перевозчикам сторон Соглашения выполнять полеты между любыми городами в ЕС и Соединенных Штатов Америки без каких-либо ограничений по числу рейсов, типам воздушных судов или маршрутам, устанавливать тарифы согласно рыночному спросу и заключать совместные соглашения, включая совместное использование кодов, франчайзинг и предоставление воздушных судов с экипажем или без экипажа. Объединив концепцию ЕС о перевозчиках с либерализованными правами на перевозки, данное Соглашение открыло путь к выполнению автономных перевозок в США и из США

<sup>1</sup> В настоящем документе "соглашение об открытом небе" означает соглашение, которое соответствует типовому соглашению США об "открытом небе".

<sup>2</sup> См. ATConf/6-WP/13.

перевозчиком ЕС одного государства-члена из другого государства-члена и к осуществлению трансграничных слияний и приобретений авиакомпаний в рамках ЕС, например, слияние "Бритиш эруэйз" и "Иберии" в Международную группу авиакомпаний (IAG). В части других, связанных с инвестициями изменений, Соглашение уточняет условия, при которых граждане США и ЕС могут владеть до 49,9 % общего акционерного капитала в авиакомпании каждой из сторон, и США согласились с тем, что инвестиции ЕС в авиакомпании Швейцарии, Лихтенштейна, членов Европейской единой авиационной зоны (ЕСАА), Кении и партнеров США по "открытому небу" в Африке не поставят под угрозу права таких авиакомпаний выполнять перевозки в Соединенные Штаты Америки.

2.2 Кроме того, Соглашение способствовало более тесному сотрудничеству в вопросах регулирования в таком широком диапазоне областей, как конкурентная политика, государственные субсидии и поддержка, окружающая среда, защита потребителей, социальная направленность и авиационная безопасность. В рамках Соглашения был создан Консультативный совместный комитет, с помощью которого США и ЕС могут решать различные вопросы и развивать дальнейшее сотрудничество. Оно обязало стороны проводить переговоры "второго этапа" относительно дальнейшей либерализации. Соглашение второго этапа было заключено в 2010 году и подтвердило права, обмен которыми был произведен в рамках соглашения первого этапа, расширило сотрудничество между США и ЕС в целом ряде связанных с окружающей средой областей, включая шум и эмиссию, обеспечило большую транспарентность и соблюдение "сбалансированного подхода" ИКАО к управлению шумом в аэропортах ЕС, расширило доступ перевозчиков ЕС к перевозкам, финансируемым гражданскими учреждениями правительства США в рамках "Закона о полетах на американских авиакомпаниях", и признало выгоды, которые дают открытые авиационные рынки в сочетании с высокими нормативными трудозатратами. Соглашение 2010 года расширило рамки обязательства по активизации либерализации путем предоставления дополнительных коммерческих прав на перевозки, что будет обусловлено будущими законодательными изменениями в США и ЕС соответственно в части инвестиций и управления шумом. В 2011 году к Соглашению присоединились Исландия и Норвегия.

### 3. МНОГОСТОРОННИЕ ПОДХОДЫ К ДОСТУПУ К РЫНКУ

3.1 В WP/13 отмечается, что хотя определенные круги призывают к сдержанности в части открытия рынков из-за ряда факторов, открытые требования свернуть либеральные соглашения весьма редки и отрасль в большей, а не в меньшей мере, поддерживает коммерческую свободу и либерализацию<sup>3</sup>. Опять поднимается вопрос о том, не лучше ли достичь будущего расширения доступа к рынку путем неизменного использования двустороннего обмена прав доступа к рынку, или же настало время возобновить попытки создать многостороннюю систему. Например, в WP/13 ИКАО предлагается взять на себя руководящую роль в разработке многостороннего соглашения о доступе к рынку.

3.2 7 декабря 1944 года, помимо Конвенции и Соглашения о транзите при международных воздушных сообщениях (IASTA), для подписания было открыто Соглашение о международном воздушном транспорте ("Соглашение о пяти свободах"). В рамках этого соглашения государства соглашались предоставлять друг другу и другим будущим участникам Соглашения права на регулярные маршруты, включающие первую – четвертую свободы воздуха, а предоставление и получение прав пятой свободы было факультативным. В нем конкретно не указывалась частота полетов или ценообразование. Весьма малое число стран пожелали

---

<sup>3</sup> В 2008 году ИАТА предприняла инициативу под названием "Программа за свободу", направленную на содействие регулятивной либерализации. Данная инициатива привела к подписанию в 2009 году семью правительствами "Декларации о принципах политики", которая включала, помимо прочего, политическое обязательство в отношении полной либерализации доступа к рынку.

предоставить, как казалось в то время, относительно неограниченный доступ к рынку в силу ряда причин. Главная среди них была связана с опасением относительно того, что перевозчики США, фактически, как представлялось, единственные жизнеспособные перевозчики в условиях, создавшихся сразу после Второй мировой войны, будут доминировать на международном рынке, а также лежащее в основе этого стремление контролировать доступ к рынку вместе с нежеланием предоставить какой-либо стране режим наибольшего благоприятствования (MFN). Поскольку данное соглашение подписали только несколько сторон, доступ к рынку превратился в сеть двусторонних соглашений, заключаемых индивидуально с жесткими ограничениями относительно маршрутов, провозной емкости и ценообразования. Несмотря на постепенное ослабление двусторонних ограничений и ускорение либерализации доступа к рынку за последние 30 лет, двусторонняя система подвергается решительной критике за то, что она увековечивает ограничения и является препятствием на пути к более широкому обмену правами из-за громоздкого характера ее положений.

3.3 Широкий многосторонний обмен правами на доступ к рынку все еще остается амбициозной концепцией и для преодоления ограничений двусторонней системы был предпринят ряд попыток: 1) включение воздушных сообщений в Генеральное соглашение о торговле услугами (ГСТУ), 2) либерализованные региональные и субрегиональные соглашения и 3) более широкие плюрилатеральные соглашения, такие как Многостороннее соглашение о либерализации международного воздушного транспорта (MALIAT). Результаты этих усилий в лучшем случае были неоднозначны. Включение в ГСТУ коммерческих прав и перевозок, непосредственно относящихся к их выполнению, было неприемлемо, поскольку государства все еще неохотно предоставляли права в режиме MFN без каких-либо гарантий получения сопоставимых прав. Примечательно, что за исключением ЕС, успех региональных соглашений до настоящего времени неоднозначен из-за недостаточной либерализации и/или трудностей с их реализацией. Присоединение к MALIAT не оправдало надежд. После подписания MALIAT в 2001 году Брунеем, Чили, Новой Зеландией, Сингапуром и Соединенными Штатами Америки, к Соглашению присоединились Перу (позже вышло из него), Самоа, Тонга, Монголия (только грузовые перевозки) и Острова Кука<sup>4</sup>.

3.4 Тем не менее MALIAT при более широком участии в нем обеспечило бы все преимущества нового многостороннего документа. MALIAT, помимо того что в нем предусмотрена модель полного "открытого неба" с предоставлением неограниченного доступа к маршрутам, включая седьмые грузовые свободы, свободу провозной емкости и ценообразования, а также положения, способствующие конкуренции при ведении бизнеса и сотрудничестве авиакомпаний, представляет собой простую систему, позволяющую всем сторонам получать от всех других сторон режим полного "открытого неба", а также возможность расширенного доступа к капиталовложению, а также обеспечивает присоединение новых сторон без необходимости проведения серии продолжительных двусторонних переговоров. Позднее оно было изменено и предусматривает присоединение только на основе грузовых перевозок.

3.5 Для того чтобы активизировать либерализацию и расширить экономические выгоды, многосторонние соглашения о воздушных сообщениях должны включать полный набор элементов "открытого неба". Как отмечается в WP/13, это потребует значительной поэтапной работы и выделения ресурсов не только со стороны ИКАО, но и со стороны заинтересованных государств. Разработка такого документа, например такого, как приведен в документе WP/13, по существу возродит MALIAT. Более глубокое понимание причин недостаточного принятия MALIAT позволило бы получить крайне важное представление о будущих возможностях широкого принятия многостороннего соглашения о воздушных сообщениях на основе "открытого неба".

---

<sup>4</sup> См. <http://www.maliat.govt.nz/>.

3.6 Прежде чем приступить к созданию нового многостороннего соглашения о воздушных сообщениях, что потребовало бы выделения значительных ресурсов, благоразумие требует проведения оценки вероятности успеха как в выработке приемлемого документа, так и в привлечении вначале и в будущем достаточного количества сторон-участников. Если Конференция рекомендует действовать, Соединенные Штаты Америки твердо убеждены в том, что, прежде чем Совет примет решение приступить к выполнению такого проекта, ИКАО следует провести подробное исследование, направив MALIAT государствам с просьбой изложить в ответе причины их решений присоединиться или не присоединиться к Соглашению.

## 4. ВЫВОДЫ

4.1 Либерализация предоставляет всесторонние и большие экономические выгоды для потребителей, авиакомпаний, аэропортов, населения и экономики государств. Расширение доступа к международному рынку воздушных перевозок является ключевым компонентом, позволяющим авиатранспортному сектору вносить максимальный вклад в мировую экономику.

4.2 Соглашения о воздушных сообщениях, в рамках которых расширение доступа к рынку (помимо третьей и четвертой свобод) в сочетании с полным набором других элементов "открытого неба", включая положения, которые устраняют государственное вмешательство в коммерческие решения авиакомпаний относительно провозной емкости и ценообразования и вводят способствующие конкуренции элементы относительно сборов с пользователей, вопросов ведения бизнеса и совместных соглашений, приносят большие экономические выгоды государствам и авиационным заинтересованным сторонам.

4.3 Значительный прогресс, достигнутый государствами-членами в либерализации, свидетельствует о том, что существующая система весьма эффективна в повышении степени либерализации и такую динамику следует поддерживать за счет использования соглашений об "открытом небе" на двусторонних, региональных, плюрилатеральных и многосторонних уровнях.

4.4 Многостороннее соглашение о либерализации международного воздушного транспорта (MALIAT) предоставляет возможность более широкого обмена правами доступа к рынку и достижения значительного прогресса в либерализации на многосторонней основе, однако число участников Соглашения ограничено.

## 5. РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1 Конференции предлагается принять следующие рекомендации:

- a) государствам, которые еще не заключили соглашения об "открытом небе", следует сделать это как можно скорее и по возможности с наибольшим числом партнеров;
- b) при ведении переговоров относительно соглашений о либерализованном доступе к рынку государствам следует проводить интенсивные консультации с авиационными заинтересованными сторонами, включая персонал, авиакомпании, аэропорты и общественность;
- c) ИКАО следует провести исследование, направив MALIAT государствам с просьбой изложить в ответах причины их решений присоединиться или не присоединиться к Соглашению, а также указать их намерение присоединиться к MALIAT или аналогичному документу в будущем.