



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

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

2.5 Гарантии

ГАРАНТИИ ПРИ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

(Представлено Секретариатом)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе рассматриваются гарантии, необходимые для процесса либерализации воздушного транспорта и охватывающие четыре конкретных аспекта: устойчивое и эффективное участие всех государств в деятельности международного воздушного транспорта, гарантии предоставления услуг, государственная помощь/субсидии и обеспечение жизненно важных воздушных перевозок, а также проблема односторонних действий. Документ также содержит информацию, касающуюся руководящих принципов соответствующей политики ИКАО. Вопрос гарантий для обеспечения справедливой конкуренции обсуждается отдельно в документе ATConf/6-WP/4 в рамках пункта 2.4 повестки дня.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и оценки, в представленные в рабочем документе;
- b) одобрить выводы, представленные в п. 6;
- c) принять рекомендации, представленные в п. 7.

Справочный материал:

Справочный материал по Конференции ATConf/6 представлен на сайте www.icao.int/meetings/atconf6.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 С самого начала процесса либерализации воздушного транспорта государства рассматривали гарантии как механизм устранения обеспокоенности, вызванной различиями в стадиях развития, уровне конкурентоспособности авиаперевозчиков и географическими условиями.

1.2 Причины, вызывающие обеспокоенность, различны, но их можно разбить на следующие категории:

- a) стремление иметь своего собственного авиаперевозчика (право на участие);

- b) стремление обеспечить гарантированные воздушные перевозки на территорию/ с территории государства (в том числе путем предоставления помощи/ субсидий);
- c) стремление обеспечить жизненно важные воздушные перевозки;
- d) стремление добиться создания рынка с добросовестной конкуренцией;
- e) обеспокоенность односторонним регулированием, вводимым другим государством.

1.3 В настоящем документе обсуждаются гарантии, необходимые для решения различных проблем, упомянутых выше, за исключением гарантий обеспечения добросовестной конкуренции, которые рассматриваются отдельно в документе ATConf/6-WP/4 в рамках пункта 2.4 повестки дня.

2. УСТОЙЧИВОЕ И ЭФФЕКТИВНОЕ УЧАСТИЕ

2.1 Принцип участия в деятельности международного воздушного транспорта заложен в Чикагской конвенции. Статья 44 *Конвенции о международной гражданской авиации* (Doc 7300) предусматривает, что одна из целей ИКАО состоит в том, чтобы "обеспечивать полное уважение прав Договаривающихся государств и справедливые для каждого Договаривающегося государства возможности использовать авиапредприятия, занятые в международном воздушном сообщении". Две последние авиатранспортные конференции (ATConf/4 в 1994 г. и ATConf/5 в 2003 г.) также согласились с тем, что "Договаривающиеся государства проводят различную политику и ставят перед собой разные цели в области регулирования, хотя вместе с тем все они стремятся к выполнению основной задачи по обеспечению своего участия путем надежного и устойчивого функционирования в рамках системы международного воздушного транспорта", и что интересам и потребностям развивающихся стран следует уделять особое внимание. Соответствующие выводы ATConf/5 представлены на сайте ATConf/6 www.icao.int/meetings/atconf6.

2.2 Продолжающаяся в последнее 10-летие тенденция к либерализации обеспечила создание условий, при которых у государств имеется больше возможностей участвовать в деятельности международного воздушного транспорта путем выдачи большему числу национальных авиакомпаний разрешения на выполнение воздушных перевозок, использования услуг иностранных авиакомпаний или создания совместных авиапредприятий с иностранными или национальными авиакомпаниями. Хотя отмечаются случаи, когда национальные авиаперевозчики прекращают свое существование, образовавшийся пробел зачастую восполняется другими авиакомпаниями. Государства адаптировались к концепции либерализации и, хотя право на участие более не является предметом серьезной озабоченности, инструктивные указания ИКАО по мерам обеспечения гарантий сохраняют свою актуальность.

3. ГАРАНТИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ

3.1 Государствам могут потребоваться гарантии обеспечения непрерывности воздушных перевозок на свою территорию/со своей территории. Такое стремление особенно сильно проявляется в странах, сталкивающихся с социальным или экономическим кризисом, или в которых отсутствует национальный авиаперевозчик или прекращается обслуживание, предоставляемое иностранными авиаперевозчиками. Для разрешения этих проблем государства

принимают различные меры, включая предоставление государственной помощи/субсидий, оказание содействия национальным авиаперевозчикам, особенно в области воздушных перевозок по обслуживанию населения, и заключение соглашений о гарантиях предоставления услуг с заинтересованными авиаперевозчиками или сторонами. В ряде случаев такая поддержка имеет жизненно важное значение, прежде всего для развивающихся государств и островных стран, и стран, не имеющих выхода к морю.

3.2 В условиях широкой либерализации и усиливающейся конкуренции на рынке опасения государств по поводу возможного прекращения воздушных перевозок на территорию/с территории государства значительно уменьшились. Однако обеспокоенность в связи с потенциальным влиянием государственной помощи/субсидий на добросовестную конкуренцию сохраняется, так как многие государства продолжают оказывать поддержку или помощь авиаперевозчикам.

3.3 ИКАО рассмотрела проблему гарантированного предоставления услуг, разработав соответствующий директивный материал, включая преференциальные меры по оказанию помощи развивающимся странам. Основной упор инструктивного материала ИКАО по вопросам государственной помощи/субсидий делается на то, что государственная помощь в некоторых случаях "может принести экономические и/или социальные выгоды в плане реорганизации авиаперевозчиков и гарантии предоставления услуг. Однако даже в таких случаях государствам следует принимать транспарентные и эффективные меры, сопровождающиеся четкими критериями и методиками, направленными на обеспечение того, чтобы помощь/субсидии не оказывали негативного воздействия на конкуренцию на рынке" (вывод ATConf/5). Такие инструктивные указания по-прежнему сохраняют свою значимость, однако ИКАО необходимо следить за развитием событий и поддерживать актуальность разработанных ею руководящих принципов и быстро реагировать на изменения.

4. ЖИЗНЕННО НЕОБХОДИМЫЕ ВОЗДУШНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ

4.1 При регулировании авиатранспортных услуг государства часто предпринимают особые меры к тому, чтобы обеспечить надлежащим воздушным сообщением, способствующим развитию, отдельные сообщества на своих территориях. Такие имеющие общественную значимость услуги поддерживаются государствами в различных формах. Хотя механизм обеспечения жизненно важных перевозок принимается главным образом на национальном уровне, аналогичные механизмы могут также охватывать и международный уровень, например, чтобы способствовать экономическому развитию или развитию туризма в региональном масштабе. Такая возможность была изучена ИКАО в сотрудничестве со Всемирной туристской организацией (ЮНВТО) в рамках *"Исследования по вопросу о механизме регулирования в отношении маршрутов, необходимых для жизненно важных перевозок и развития туризма"* (ESTD), которое было проведено в 2007 году. Информация об исследовании размещена на сайте: http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap_ER_Databases_EssentialRouteScheme.aspx.

4.2 Хотя данные о случаях, когда механизм ESTD фактически применялся государствами на международном уровне, являются недостаточными, тем не менее ИКАО стоит и впредь предоставлять инструктивные указания государствам, с тем чтобы повышать уровень их осведомленности и поощрять использование ими этих руководящих принципов. В этой связи ИКАО следует следить за развитием событий и по мере накопления опыта в этой области предоставлять такую информацию государствам.

5. НЕДОПУЩЕНИЕ ОДНОСТОРОННИХ ДЕЙСТВИЙ

5.1 Существует общая обеспокоенность по поводу односторонних мер, предпринимаемых некоторыми государствами или группами государств и ущемляющих интересы или ограничивающих деятельность воздушного транспорта других государств. Такие односторонние действия отмечаются в различных областях, включая сферу безопасности полетов, авиационной безопасности и экономического регулирования, в частности при применении национальных законов о конкуренции, и в последнее время в области охраны окружающей среды. Общеизвестно, что односторонние меры или действия могут создавать конфликтные ситуации и, следовательно, оказывать воздействие на деятельность международной гражданской авиации.

5.2 В качестве всемирного межправительственного органа, ответственного за гражданскую авиацию, ИКАО отвечает за разработку стандартов регулирования технических аспектов деятельности гражданской авиации и согласование политики и режимов регулирования, относящихся к экономическим аспектам деятельности международного воздушного транспорта. В связи с обеспокоенностью по поводу односторонних действий, затрагивающих международный воздушный транспорт, ИКАО разработала руководящие принципы, включая различные резолюции, призывающие государства воздерживаться от таких действий, а также инструктивные указания в отношении механизмов разрешения конфликтов или споров. Руководящие принципы политики ИКАО сохраняют свою значимость и важно, чтобы ИКАО обеспечивала актуальность этих принципов и оперативно реагировала на возникающие проблемы.

5.3 Односторонние действия не способствуют надежному и упорядоченному развитию международного воздушного транспорта. Государствам следует в своей практике регулирования должным образом учитывать интересы других государств и воздерживаться от применения национальных/региональных законов и нормативных положений к авиаперевозчикам других стран. Государствам следует решать свои конфликты/споры путем проведения консультаций и использования механизмов урегулирования в рамках соглашений о воздушном сообщении или других имеющихся механизмов, включая ИКАО.

6. ВЫВОДЫ

6.1 В свете вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- a) в условиях либерализации международного воздушного транспорта некоторым государствам по-прежнему требуются гарантии в связи с различиями в стадиях развития, уровне конкурентоспособности авиаперевозчиков и географических условиях;
- b) разработанные ИКАО руководящие принципы, касающиеся гарантий эффективного участия в деятельности международного воздушного транспорта, обеспечения гарантированного предоставления услуг и помощи/субсидий государства, жизненно важных воздушных сообщений и недопущения односторонних действий, сохраняют свою значимость, и следует обеспечивать их актуальность для использования государствами, исходя из необходимости.

7. РЕКОМЕНДАЦИИ

7.1 Конференции предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

- a) в процессе либерализации государствам следует должным образом учитывать принципы, согласованные авиационным сообществом на различных форумах ИКАО и касающихся гарантий, предназначенных для обеспечения стабильного и эффективного участия всех государств в деятельности международного воздушного транспорта, и необходимость принимать во внимание интересы и потребности развивающихся стран;
- b) ИКАО следует поощрять государства использовать соответствующий инструктивный материал ИКАО по вопросу гарантий в своей практике регулирования и обмениваться с ИКАО и другими государствами своим опытом в сфере либерализации;
- c) ИКАО следует продолжать следить за развитием событий в области обеспечения гарантий и поддерживать актуальность соответствующего инструктивного материала, реагируя на изменения.

— КОНЕЦ —