



**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
- Пункт 2.2 повестки дня.** Владение авиаперевозчиками и контроль над ними

**МНОГОСТОРОННЕЕ СОГЛАШЕНИЕ О ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО  
ТРАНСПОРТА: ОСНОВА БУДУЩЕГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ВОЗДУШНЫХ СООБЩЕНИЙ**

(Представлено Новой Зеландией)

**КРАТКАЯ СПРАВКА**

В настоящем документе утверждается, что система обмена правами на воздушные перевозки, существующая с 1940-х годов, уже не подходит для целей 21-го столетия. Здесь отстаивается идея о том, что ИКАО следует в первоочередном порядке приступить к разработке новых многосторонних решений проблем доступа к рынкам и предоставления международным авиакомпаниям, подверженным финансовым рискам, более открытого доступа к глобальным фондовым рынкам, и учитывая, что, для того чтобы он был эффективным, потребуются более высокая степень консенсуса. MALIAT характеризуется в документе как современная, гибкая, промежуточная альтернатива для членов, придерживающихся одинаковых взглядов, которые желают использовать многосторонний документ для расширения своих отношений в области воздушных сообщений на основе либо смешанных, либо только чистогрузовых перевозок.

**Действия:** Конференции предлагается согласиться с рекомендациями, представленными в п. 5.

*Справочный материал*

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

**1. ВВЕДЕНИЕ**

1.1 Принимая во внимание, что международный воздушный транспорт играет жизненно важную роль в социально-экономическом развитии современного мира, анахронизмом является то, что экономическое регулирование международного воздушного транспорта в XXI-м веке по-прежнему определяется рамками ограничений, разработанными в первой половине 20-го столетия, в конце эпохи колониальных империй, когда технология производства пассажирских самолетов находилась на ранней стадии развития, а международный туризм был доступен только узкому кругу состоятельных лиц. Пользователям воздушного транспорта трудно объяснить, почему столь международная по своему характеру отрасль должна по-прежнему регулироваться такой ограничительной и фрагментарной системой экономического

регулируемая. Никакая другая международная отрасль, включая морской транспорт, не подвергается таким ограничениям.

1.2 Новая Зеландия с удовлетворением отмечает результаты исследования, проведенного Секретариатом (приводится в WP 12, 13 и 24 ATConf/6), и согласна с тем, что наступило время для того, чтобы использовать ИКАО в качестве форума для рассмотрения вопроса о замене существующей системы экономического регулирования международного воздушного транспорта. Однако достижение международного консенсуса с участием множества сторон с широким кругом проблем и интересов может быть исключительно сложной задачей, в чем убедилось международное сообщество, в частности на недавно состоявшихся переговорах по вопросам международной торговли во Всемирной торговой организации.

1.3 Опыт Новой Зеландии свидетельствует, что группа стран-единомышленников, принимающих в качестве отправной точки общепринятые модели двусторонних соглашений о воздушном сообщении, могут разработать плюрилатеральную альтернативу двусторонней системе. Многостороннее соглашение о либерализации международного воздушного транспорта (MALIAT) (см. <http://www.maliat.govt.nz/>), специально разработанное так, чтобы участие в нем не ограничивалось одним конкретным регионом, является результатом этих усилий.

1.4 Для своих сторон MALIAT предоставляет относительно простое средство установления открытых отношений, не требующих переговоров.

## 2. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

2.1 Хотя Чикагская конвенция 1944 года добилась огромного прогресса в создании основы для весьма безопасной и надежной системы гражданской авиации, которой мы пользуемся в настоящее время, она не достигла соглашения об общепризнанном обмене правами на воздушные перевозки. Особые споры вызвала проблема прав пятой (а также шестой) свободы воздуха – должны ли и в какой степени должны иметь доступ к рынкам авиакомпаний третьих стран.

2.2 Следствием этого стало развитие системы, включающей тысячи двусторонних соглашений о воздушном сообщении. Это был напряженный с точки зрения ресурсов процесс и, хотя соглашения и связанные с ними договоренности в целом следуют установленному образцу, степень стандартизации формулировок не является такой высокой, какой она могла бы или должна быть.

2.3 Хотя в последние годы наблюдается обнадеживающая тенденция к либерализации соглашений о воздушном сообщении, любое такое соглашение вне рамок двусторонней системы, как правило, достигается исключительно на региональной основе.

2.4 За время, прошедшее с 40-х годов, можно отметить одно примечательное исключение в этой тенденции. В целях содействия заключению договоренностей об "открытом небе" в области воздушных сообщений с 31 октября по 2 ноября 2002 года в Коннектикуте, Гавайи, были проведены переговоры по MALIAT, а 1 мая 2001 года в Вашингтоне (округ Колумбия) это соглашение было подписано Бруней-Даруссаламом, Новой Зеландией, Сингапуром, Соединенными Штатами Америки и Чили. Соглашение вступило в силу 21 декабря 2001 года. Оно открыто для присоединения любым государством, являющимся участником многосторонних конвенций по авиационной безопасности. К нему впоследствии присоединились Острова Кука, Самоа и Тонга.

2.5 Одновременно Бруней-Даруссалам, Новая Зеландия и Сингапур согласовали и подписали протокол к соглашению. Протокол предоставляет сторонам возможность обмена правами седьмой свободы при пассажирских перевозках и правами на каботаж.

2.6 Ключевые элементы MALIAT: свободная таблица маршрутов; свободные права на перевозки, включая права седьмой свободы для грузовых перевозок; свободная провозная емкость; положения об инвестициях в авиакомпании, в которых делается акцент на фактический контроль и основное место деятельности, но обеспечивается защита от перевозчиков "под удобным флагом"; возможность назначения нескольких авиакомпаний; совместное использование кодов с третьими странами и минимальный режим регистрации тарифов.

2.7 На переговорах, состоявшихся 19 апреля 2004 года, была согласована поправка к MALIAT, предусматривающая включение новой статьи, которая допускает присоединение к соглашению на основе выполнения только грузовых перевозок. Эта поправка вступила в силу 27 октября 2005 года. На этой основе к соглашению присоединилась Монголия.

2.8 Такие соглашения необходимо рассматривать не как угрозы, а как средство расширения возможностей. Столкнувшись с конкурентным давлением, поскольку MALIAT вступил в силу наряду с другими двусторонними соглашениями об "открытом небе", заключенными Новой Зеландией с государствами-партнерами, международные авиакомпании Новой Зеландии продолжают вводить новшества и преуспевать.

### **3. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА**

3.1 Новая Зеландия обеспокоена тем, что нынешняя система, насчитывающая тысячи двусторонних соглашений, представляет собой неэффективный способ обмена правами на воздушные перевозки, ведущий к неопределенности планирования деятельности авиакомпаний и к недостаточной стандартизации требований. Хотя эта система рассчитана на развитие отрасли, в которой доминирующую роль играют национальные перевозчики, она мало сделала для усиления устойчивости отрасли международных авиаперевозок, которая известна низкими финансовыми показателями. Система также способствует протекционизму и неэффективности за счет пользователей воздушного транспорта.

3.2 Несмотря на глобальную тенденцию к либерализации, мы полагаем, что при рассмотрении вопроса о том, какую форму должен приобрести новый глобальный документ или документы, необходимо иметь в виду два ключевых требования. Во-первых, для усиления конкуренции наряду с устранением ограничений в отношении маршрутов и тарифов следует отказаться от проведения искусственного разграничения между перевозками по третьей/четвертой свободе и пятой/шестой свободе воздуха. Это должно сопровождаться устранением ограничений на провозные емкости для усиления конкуренции при осуществлении пассажирских и грузовых перевозок. Во-вторых, следует устранить угрозу возможного отказа авиакомпании в предоставлении ей эксплуатационного разрешения на том основании, что она является иностранной собственностью и находится под иностранным контролем, с тем чтобы авиакомпании, подверженные финансовым рискам, могли иметь открытый доступ к глобальным рынкам капитала и к средствам квалифицированного менеджмента. MALIAT уже отвечает этим двум требованиям. Кроме того, она идет далее, предоставляя возможность принятия обязательств о полном обмене правами седьмой и восьмой свободы воздуха.

3.3 Мы понимаем, что некоторые стороны, не являющиеся членами МАЛИАТ, будут обеспокоены тем, что оно отвечает не всем их интересам. Например, некоторые возможные члены, вероятно, хотели бы включить в соглашение положения о распределении "окон" в аэропортах и/или об оказании государственной помощи авиакомпаниям (и соответствующие аспекты конкуренции). Мы также допускаем, что МАЛИАТ имеет определенный слабый элемент, который заключается в том, что желающие присоединиться к соглашению не имеют возможности исключить установление открытых отношений в области воздушных сообщений с любой из существующих сторон. Мы признаем, что в целях достижения более широкого признания вопросы такого характера должны быть учтены при рассмотрении проекта нового многостороннего документа или документов ИКАО.

#### 4. **ВЫВОДЫ**

4.1 Многие стороны в глобальных отраслях (авиакомпания, аэропорты, туризм и материально-техническое обеспечение) посредством таких инициатив, как инициатива ИАТА "Повестка дня для свободы" и таких органов, как Международный совет аэропортов и Всемирная туристская организация, постоянно призывают к изменению – к снятию оков экономического регулирования с авиакомпаний.

4.2 Многие двусторонние соглашения о воздушном сообщении уже предусматривают возможность их замены в случае достижения соответствующего многостороннего соглашения. Новая Зеландия согласна с тем, что ИКАО пора переориентировать свое внимание на разработку современного многостороннего решения вопроса обмена правами на воздушные перевозки. Однако мы обеспокоены тем, что работа над достижением консенсуса по целому ряду вопросов, рассматриваемых этой Конференцией, будет трудным и длительным процессом.

4.3 Особое внимание следует уделить в первую очередь замене критериев назначения авиакомпаний на основе "преимущественного владения и фактического контроля" критериями, согласующимися с положениями типового текста ИКАО "об основном месте деятельности и фактическом нормативном контроле". С учетом сетевого характера деятельности международных авиакомпаний, обслуживающих многие страны, это должно быть сделано на основе широкого консенсуса государств – членом ИКАО.

4.4 Между тем МАЛИАТ предоставляет современное и гибкое решение единомыслящим членам, желающим установить более открытые отношения в области воздушных сообщений на стандартизированной основе.

#### 5. **РЕКОМЕНДАЦИИ**

5.1 Конференции предлагается:

- a) настоятельно рекомендовать Группе экспертов ИКАО по регулированию воздушного транспорта в первоочередном порядке провести работу по формулированию новых рамок для решения вопросов доступа к рынкам и владения авиаперевозчиками и контроля над ними на многосторонней основе, приемлемой для целей 21-го столетия;

- b) предложить государствам рассмотреть, тем временем, возможность присоединения к многостороннему соглашению о либерализации международного воздушного транспорта (MALIAT) как к эффективному и действенному стандартному средству обмена правами на воздушные перевозки на основе открытых отношений, которое также предоставляет возможность присоединения для осуществления только чисто грузовых перевозок.

— КОНЕЦ —