



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 40-Я СЕССИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 32 повестки дня. Экономическое регулирование международного воздушного транспорта. Политика

**МНОГОСТОРОННЯЯ ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ КАК ПЕРЕХОДНЫЙ ЭТАП
К ДОСТИЖЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ**

(Представлено Сингапуром совместно с Бруней-Даруссаламом,
Камбоджей, Науру, Палау и Тринидадом и Тобаго)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Процесс разработки международного соглашения о воздушном сообщении проходит довольно медленно. Однако имеются примеры успешных многосторонних соглашений о воздушном транспорте, заключенных в странах Карибского бассейна, Европы, Латинской Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона. Все участники таких соглашений получают выгоды в социальной и экономической областях благодаря более выгодным принципам обмена коммерческими правами на многосторонней основе, поскольку страны проявляют большую готовность внести более значительный вклад для получения доступа к более существенному многостороннему комплексу выгод. Многосторонние соглашения также способствуют расширению сотрудничества в сферах наращивания потенциала, безопасности полетов и коммерческой деятельности. Заключение перспективных многосторонних соглашений рассматривается как важный переходный этап к созданию многостороннего соглашения о воздушном транспорте под эгидой ИКАО.

Действия. Ассамблее предлагается:

- а) признать выгоды заключения перспективных многосторонних соглашений о воздушном транспорте, выходящих за рамки доступа к рынкам и включающим аспекты сотрудничества в наращивании потенциала, безопасности полетов авиации и коммерческой деятельности;
- б) просить ИКАО провести анализ выгод от либерализации рынка и возможных этапов и трудностей на этом пути;
- в) просить ИКАО изучить успешные многосторонние соглашения о воздушном транспорте, такие как соглашения об открытом небе между странами АСЕАН и соглашения о едином авиационном пространстве в Европе для ознакомления с ключевыми аспектами процессов и принципов их разработки для оказания помощи государствам в достижении многосторонней либерализации;
- г) призвать государства использовать принципы многосторонней либерализации в меньшем масштабе в качестве переходного этапа к заключению глобального международного многостороннего соглашения о либерализации доступа к рынку в соответствии с выдвинутым ИКАО долгосрочным концептуальным видением либерализации международного воздушного транспорта.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью " <i>Экономическое развитие воздушного транспорта</i> "
<i>Финансовые последствия</i>	Не применимо
<i>Справочный материал</i>	Доклад АСЕАН об интеграции за 2015 год; А39-WP/4 " <i>Выполнение рекомендаций Шестой Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО (ATConf/6) о долгосрочной концепции и основных принципах защиты интересов потребителей</i> " Доклад 15-го совещания Группы экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP/15), 2019 год

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 За последние десятилетия наметилась активизация процесса либерализации воздушных сообщений на глобальном уровне путем заключения большего числа двусторонних и многосторонних соглашений о воздушном сообщении (ASA). В частности, увеличилось число региональных соглашений между странами Карибского бассейна, Европы, Латинской Америки, Ближнего Востока и Юго-Восточной Азии. Участники таких многосторонних или региональных ASA, включая соглашения стран АСЕАН о едином авиационном рынке (ASAM), получают выгоды в социально-экономической области, так как эти соглашения гарантируют более либеральный подход к обмену коммерческими правами. Вместе с тем из-за расхождения мнений и отсутствия консенсуса по многим вопросам остается недостаточным прогресс в достижении международного соглашения о либерализации доступа к рынку.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

Многосторонняя либерализация и связанные с ней проблемы

2.1 В 2015 году Совет ИКАО принял "*Долгосрочное концептуальное видение ИКАО о либерализации международного воздушного транспорта*", заявив о решимости "продолжать работу по дальнейшей либерализации международного воздушного транспорта на благо всех заинтересованных сторон и экономики в целом". Признается, что либерализация международного воздушного транспорта выступает в роли ускорителя для получения выгод государствами, потребительским сообществом, авиакомпаниями, аэропортами, населением и национальной экономикой. Группа экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP) начиная с 2014 года работает над подготовкой международного соглашения о либерализации воздушного транспорта. Прилагаются серьезные усилия в области либерализации воздушного транспорта, однако остаются нерешенными еще некоторые ключевые вопросы, в том числе о коммерческих правах, гарантиях и социальных последствиях. Участники совещания ATRP/15 пришли к выводу, что в ближайшее время заключение многостороннего соглашения о доступе к рынку не представляется возможным. Вместо этого ATRP ставит задачу достижения взаимопонимания государствами и ИКАО в вопросе о выгодах и проблемах либерализации и препятствиях к открытию рынка и разработки инструментов, которые позволят государствам реализовать принципы либерализации и развития своих рынков воздушного транспорта.

Блочный подход к либерализации

2.2 Признавая, что государствам-членам и авиационному рынку требуется дополнительное время для адаптации к новым условиям либерализации, Ассоциация государств

Юго-Восточной Азии (АСЕАН), объединяющая 10 государств, приняла решение о заключении в течение 8 лет соглашений АСЕАН об открытом небе (OSA)¹ о более широком доступе к рынку в форме трех многосторонних соглашений² и нескольких протоколов о реализации в целях облегчения постепенной либерализации, начиная с менее противоречивых вопросов о правах на грузовые перевозки и в конечном итоге включая права пятой "свободы воздуха" при пассажирских перевозках. Важным этапом в этом процессе стала полная ратификация соглашений OSA между странами АСЕАН в апреле 2016 года.

2.3 Заключение этих соглашений способствовало расширению сети маршрутов в регионе АСЕАН. В период 2010–2018 гг. совокупные ежегодные темпы роста объема пассажирских перевозок между странами – членами АСЕАН составили 9 %. Благодаря постепенному введению принципов либерализации увеличилось количество рейсов и уменьшилась стоимость перевозки. Выгоды получили и новые члены АСЕАН – Камбоджа, Лаос и Мьянма, – в которых средний уровень роста объема перевозок составил 270 % и появились новые авиаперевозчики.

2.4 Аналогичным образом, заключенные в Тихоокеанском регионе амбициозные соглашения о воздушном сообщении между островами Тихоокеанского региона (PIASA) также используют принцип постепенной либерализации для реализации в полном объеме концепции "открытого неба" в три этапа³. Соглашение PIASA делает основной акцент на расширении сети авиамаршрутов в первую очередь между островными государствами-участниками (FIC), прежде чем будет открыт доступ авиации к рынкам за пределами FIC, что позволит странам FIC осуществлять процесс либерализации с учетом собственной специфики.

"Эффект мультипликации" многосторонних соглашений о либерализации

2.5 Участие в многосторонних соглашениях может потребовать от государств более существенного вклада, но взамен государства, в свою очередь, получают доступ к объединенному комплексу выгод, которые не предусматриваются двусторонними соглашениями. Многосторонний принцип также способствует достижению государствами консенсуса в части сбалансированного подхода к общим выгодам и их распределению между различными участниками. Благодаря гармонизации национальных интересов и законодательства и унификации мер регулирования членам Европейского союза (ЕС) и их партнерам в рамках Единого европейского авиaprостранства удалось в полном объеме реализовать все девять "свобод воздуха". Стремление к получению коллективных выгод также лежало в основе решения государств – членов ЕС заключить совместное соглашение об "открытом небе" с Соединенными Штатами Америки в 2007 году и Канадой в 2009 году, а в настоящее время страны ЕС рассматривают вопрос о либерализации с другими участниками – например, странами АСЕАН.

¹ Соглашение OSA между странами ASEAN, подписанное в 2009 году, предусматривает неограниченное предоставление прав третьей, четвертой и пятой "свободы воздуха" в регионе.

² Многосторонние соглашения о воздушном сообщении (MAAS) предусматривают либерализацию предоставления прав третьей, четвертой и пятой "свободы воздуха" при перевозках между столицами. Многосторонние соглашения о полной либерализации пассажирского воздушного сообщения (MAFLPAS) предусматривают либерализацию предоставления прав третьей, четвертой и пятой "свободы воздуха" при перевозках между городами, не являющимися столицами. Многосторонние соглашения о полной либерализации авиационных грузовых перевозок (MAFLAFS) предусматривают либерализацию использования прав третьей, четвертой и пятой "свободы воздуха" при грузовых перевозках.

³ Соглашение PIASA предусматривает на этапе 1 либерализацию предоставления прав третьей, четвертой и шестой "свободы воздуха", на этапе 2 – либерализацию прав пятой "свободы воздуха", а этап 3 предусматривает либерализацию прав пятой "свободы воздуха" на маршрутах в страны, не являющиеся членами соглашения, для всех авиакомпаний стран, подписавших соглашение.

2.6 Аналогичный подход используют и государства Юго-Восточной Азии. В 2011 году страны АСЕАН заключили первое соглашение о воздушном сообщении с Китаем (соглашение между АСЕАН и Китаем по воздушному транспорту (АТА)), которое предусматривает обмен правами третьей, четвертой и пятой "свобод воздуха". Количество прямых маршрутов увеличилось более чем в пять раз и превысило 500, что позволило предоставить более удобные возможности пассажирам на маршрутах между Китаем и странами Юго-Восточной Азии. От этого выиграли все перевозчики из стран АСЕАН и Китая. В настоящее время страны АСЕАН работают над дальнейшей либерализацией в рамках соглашения АТА между АСЕАН и Китаем, а также над заключением новых соглашений с другими партнерами, а именно Европейским Союзом, Индией, Японией, Корейской Республикой, а недавно и с Новой Зеландией.

Выгоды, помимо коммерческих прав

2.7 Многосторонние соглашения не только открывают доступ к рынкам, но также играют важную роль в расширении и укреплении сотрудничества и взаимодействия в таких областях, как безопасность полетов, организация воздушного движения, наращивание потенциала и коммерческая деятельность:

- a) В Северной и Южной Америке участники соглашения MERCOSUR ASA (1996) между странами Южного общего рынка также обязались упростить и стандартизировать свое законодательство и нормативную базу в области авиатранспортного сообщения, а также правила в области безопасности полетов, эксплуатации воздушных судов и выдачи свидетельств личному составу. Соглашение ASA также предусматривает механизм пересмотра, позволяющий сторонам продолжать процесс снятия существующих ограничений и совершенствовать коммерческую деятельность воздушного транспорта.
- b) В регионе АСЕАН успешная реализация соглашения об "открытом небе" между странами АСЕАН позволила государствам принять стратегический план АСЕАН в области транспорта на 2016–2025 гг., в котором намечены пути совершенствования на региональном уровне принципов улучшения организации воздушного движения, повышения безопасности полетов и улучшения авиационной безопасности в рамках процессов гармонизации и согласования стандартов и процедур. Эти процессы способствовали принятию в 2017 году Генерального плана организации воздушного движения в странах АСЕАН и впоследствии реализации концепции "открытого неба в регионе АСЕАН" (SAS) для обеспечения воздушного движения в странах АСЕАН за счет гармонизации и принятия более безопасных процедур организации воздушного движения. Также определенные успехи достигнуты в области согласования нормативных документов: в 2017 году было заключено соглашение о взаимном признании (MRA) свидетельств членов летного экипажа, а в 2019 году планируется подписать Протокол реализации 1 (IP1) по вопросам квалификационной оценки учебно-тренировочных летных тренажеров.

2.8 Многосторонние соглашения также служат форумом для регулярного диалога и расширения сотрудничества по экономическим и техническим проблемам авиации. После согласования и заключения соглашений АТА между АСЕАН и Китаем страны АСЕАН и Китай продолжают ежегодно проводить встречи для обсуждения вопросов авиации, коммерческих проблем, с которыми сталкиваются их перевозчики, и дальнейшей либерализации в рамках АТА между странами АСЕАН и Китаем для расширения выгод для пассажиров из стран АСЕАН и

Китая. Аналогичным образом, работа над проектом многостороннего соглашения о воздушном транспорте между АСЕАН и ЕС также способствует укреплению сотрудничества в областях безопасности полетов и аэронавигационного обслуживания.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

3.1 Увеличение числа региональных и многосторонних соглашений о воздушном сообщении, включающих соглашения об "открытом небе" (OSA), представляют собой позитивную тенденцию на пути к полной либерализации системы воздушного транспорта. Разработка и реализация международного соглашения о либерализации доступа к рынку в глобальном масштабе, возможно, является целью отдаленного будущего, однако государствам настоятельно рекомендуется использовать блоковый подход к активному внедрению принципов многосторонней поэтапной либерализации в меньшем масштабе. Такого результата добиться проще, и этот подход позволяет государствам получать социально-экономические выгоды, связанные с такой либерализацией. В совокупности такие соглашения меньшего масштаба могут быть расширены и стать фундаментом международного соглашения о либерализации доступа к рынку воздушного транспорта под эгидой ИКАО.

— КОНЕЦ —