



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 40-Я СЕССИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

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

МНОГОСТОРОННЕЕ СОГЛАШЕНИЕ ОБ ОТКРЫТОМ НЕБЕ ДЛЯ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЛАКГА – ПРОГРЕСС В ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

(Представлено Перу при поддержке государств – членов ЛАКГА²)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе рассматриваются исходная информация, существо и преимущества *Многостороннего соглашения об открытом небе для государств – членов Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА)*, вступившего в силу в текущем году, а также его важность и значение для мультилатерализма и процесса постепенной либерализации воздушного транспорта в Латинской Америке.

Действия: Ассамблее предлагается:

а) принять к сведению вступление в силу *Многостороннего соглашения об открытом небе для государств – членов Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА)* и значительный прогресс в достижении либерализации международного воздушного транспорта, который оно собой представляет, что находится в соответствии с *Долгосрочным концептуальным планом ИКАО*;

б) рекомендовать государствам-членам принять на вооружение такие региональные инициативы, способствующие достижению мультилатерализма в международной авиации.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью " <i>Экономическое развитие воздушного транспорта</i> "
<i>Финансовые последствия</i>	Отсутствуют
<i>Справочный материал</i>	Шестая Всемирная авиатранспортная конференция (ATConf/6): <i>Долгосрочный концептуальный план ИКАО по либерализации международного воздушного транспорта</i> , SP 38/1-15/54 от 15 июля 2015 года

¹ Текст на испанском языке представлен Перу при поддержке государств – членов ЛАКГА.

² Аруба, Белиз, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Сальвадор, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Понятие "*либерализация*" понимается как государственная политика и меры регулирования, имеющие целью гарантировать свободный доступ на рынок международных авиатранспортных перевозок; это понятие столь же старо, как и современная гражданская авиация. Как известно, этот вопрос обсуждался на Чикагской конференции в 1944 году.

1.2 За время, прошедшее с начала 1980-х годов, после принятия в Соединенных Штатах Америки в 1979 году политики дерегулирования в области авиации и до наших дней либерализация в ее новом виде доказала, что эта политика обеспечивает больше выгод для коммерческого воздушного транспорта, чем политика, продвигаемая ее критиками, хотя и она имеет свои проблемы и недостатки. Либерализация способствовала развитию и устойчивому росту международной гражданской авиации, а также благоприятно сказалась на экономике и сети воздушного транспорта государств, успешно реализовавших эту политику.

1.3 По этой причине и по рекомендации Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6) Совет ИКАО в ходе своей 205-й сессии одобрил и выпустил *Долгосрочный концептуальный план ИКАО по либерализации международного воздушного транспорта*, обязавшись от имени всех государств-членов активно содействовать дальнейшей либерализации воздушного транспорта на основе обеспечения справедливых и равных возможностей для государств и заинтересованных сторон и в соответствии с самыми высокими стандартами безопасности полетов и авиационной безопасности.

О принятии этого концептуального плана, имеющего "конечной целью либерализацию воздушного транспорта", государства-члены были проинформированы в 2015 году письмом Генерального секретаря Раймона Бенжамена, в котором им настоятельно рекомендовалось рассмотреть вопрос о том, чтобы отразить этот концептуальный план в своих директивных установках и стандартах и информировать ИКАО о накопленном им опыте его реализации и возникших при этом трудностях (см. SP 38/1-15/54 от 15 июля 2015 года).

1.4 Данный рабочий документ подготовлен во исполнение этой просьбы ИКАО и содержит информацию о достигнутом прогрессе в деле либерализации в Латиноамериканском регионе, главным образом о вступлении в силу в этом году *Многостороннего соглашения об открытом небе для государств – членов Латиноамериканской комиссии гражданской авиации* (далее "*Соглашение ЛАКГА*"), что представляет собой беспрецедентное событие в латиноамериканской авиации, учитывая его новизну и географический охват.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 В марте 2008 года Исполнительный комитет ЛАКГА выступил с призывом разработать проект многостороннего соглашения "об открытом небе" в целях ускорения процесса либерализации воздушного транспорта в пределах региона. Ожидалось, что к нему поступенно присоединятся 22 государства-члена.

2.2 В окончательном виде это Соглашение ЛАКГА было достигнуто 4 ноября 2010 г. после успешных совещаний и консультаций и было принято ЛАКГА резолюцией A19-03, утвержденной на 19-й текущей сессии ее Ассамблеи в Пунта-Кана (Доминиканская Республика). 5 ноября 2010 года оно было открыто для подписания 22 государствами-членами. На той же Ассамблее была принята резолюция A19-15, согласно которой государства-члены могли также подписать Соглашение ЛАКГА и согласиться на его предварительное применение. Семь (7)

государств-членов подписали положение о предварительном применении Соглашения³, взяв таким образом на себя обязательство выполнять его положения.

2.3 Девять (9) государств-членов являются участниками⁴ Соглашения ЛАКГА, которое вступило в силу 7 апреля 2019 года после его ратификации тремя (3) государствами-членами: Панамой (15 января 2013 года), Уругваем (15 декабря 2017 года) и Бразилией (7 марта 2019 года).

2.4 Вступившее в силу Соглашение ЛАКГА, состоящее из преамбулы и 40 статей, является первым региональным многосторонним соглашением о воздушных перевозках в Латинской Америке. Оно представляет собой полностью "либерализованное" соглашение об *открытом небе* в том смысле, что им предусматривается свободное и неограниченное предоставление ее участниками прав на перевозки вплоть до 9-й свободы.

Положения Соглашения ЛАКГА можно вкратце изложить следующим образом:

- a) возможность многочисленного назначения авиакомпаний каждым участником благодаря закреплению применительно к любой назначаемой авиакомпании критерия *места регистрации и основного места осуществления деятельности* вместо критерия *наличия национального права собственности и контроля*, с тем чтобы упростить инвестирование средств в гражданскую авиацию в каждом государстве-участнике;
- b) что касается предоставления прав на перевозку, то в статье 2 участникам предлагается признавать полные права авиакомпаний всех других участников вплоть до 6-й свободы. В отдельных разделах признаются права 7-й свободы для чисто грузовых перевозок и совмещенных пассажирско-грузовых перевозок, а также 8-я и 9-я свободы, т. е. право каботаж;
- c) свободное установление назначенными авиакомпаниями провозной емкости, частоты и состава экипажей с учетом рыночных соображений и без каких-либо ограничений, квот или других требований;
- d) свобода устанавливать тарифы для назначенных авиакомпаний с учетом рыночных соображений;
- e) что касается конкуренции, то в пределах территории каждого участника признается его законодательство, а также обязанность сотрудничать и обмениваться информацией относительно правил и порядка конкуренции;
- f) наконец, Соглашение содержит те же положения, что и все современные соглашения о воздушном сообщении (ASA), в отношении содействия в сфере осуществления перевозок и маркетинга в части продаж, компьютеризированных систем бронирования (CRS), использования аэропортов, наземного обслуживания, коммерческих соглашений о сотрудничестве (код-шеринг), лизинга воздушных судов, производственной гибкости, изменения емкости, мультимодальных перевозок, а также стандартные положения административного и неавиационного характера;

³ Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Панама, Парагвай, Уругвай и Чили.

⁴ Те, которые указаны в сноске № 2 в дополнение к Бразилии и Колумбии.

- g) для того чтобы к Соглашению ЛАКГА могли присоединиться как можно больше государств-членов, и в целях обеспечения необходимой гибкости в отношении разнообразной и развивающейся законодательной среды и рамок нормирования в государствах, предусмотрено неограниченное право вносить оговорки.

2.5 Неограниченное право в любое время вносить и снимать оговорки введено в качестве упреждающей меры с учетом вышеупомянутого разнообразного и развивающегося характера законодательной среды и нормативных рамок в государствах региона с точки зрения экономического регулирования в целом и либерализации воздушного транспорта, в частности. Это упрощает подписание Соглашения ЛАКГА и после вступления его в силу позволит присоединиться к нему большому количеству государств-членов. И действительно, как и ожидалось, семь (7) из девяти (9) государств-членов, подписавших Соглашение, уже внесли оговорки (все в отношении каботажной, 8-й и 9-й свобод). Три (3) участника внесли оговорки в отношении 7-й свободы и три (3) государства-члена добавили оговорки по вопросам неавиационного характера, таким как правила свободной конкуренции, налогообложения и урегулирования споров, так как положения их внутреннего законодательства отличаются от положений Соглашения. Чили и Уругвай не внесли никаких оговорок.

2.6 Наш опыт показывает, что неограниченное право вносить оговорки, особенно в многостороннем соглашении по такому непростому с политической точки зрения вопросу, как использование воздушного пространства, имеющему правовые и даже конституционные последствия для каждого государства-члена, является удобным способом, позволяющим всем государствам-членам в регионе стремиться к достижению долгосрочной общей цели оптимизации воздушных связей с другими частями континента и мира путем взаимного признания первых шести свобод, не осуществляя при этом трудных или неприемлемых реформ в сфере внутреннего законодательства. По мере продвижения вперед в реализации необратимого процесса либерализации в будущем, возможно, станет возможным включить в Соглашение 7, 8 и 9-ю свободы воздуха. Этот механизм является ощутимым достижением на пути реализации долгосрочного концептуального плана ИКАО и в конечном итоге позволит добиться постепенной либерализации.

2.7 Несмотря на периодически возникающие в наших странах проблемы экономического и финансового характера, темпы роста международных и внутренних воздушных перевозок в Латинской Америке превышают среднемировые показатели, хотя они и ниже, чем в некоторых других регионах. Это и другие соображения, связанные с протяженным и гористым характером нашего региона, заставляют правительства задумываться о необходимости либерализации воздушного транспорта как о средстве, способствующем развитию и децентрализации в сфере туризма и торговли.

2.8 В 1990-х годах в Латинской Америке и Карибском регионе были подписаны различные многосторонние соглашения о воздушном сообщении в рамках регионов. Однако по прошествии десяти лет только некоторые из них начинают приносить выгоды и то в некоторых случаях лишь ограниченного характера.

Именно так произошло с Форталезским соглашением 1996 года, которое первоначально заключили страны – члены МЕРКОСУР, а затем, в 2000 году⁵, оно было

⁵ Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай были первоначальными членами. Боливия, Перу и Чили присоединились позднее.

распространено на все семь стран центральной и южной части Южной Америки. Это Соглашение не обеспечивается поддержкой со стороны какой-либо организации, как в случае с Андским сообществом и ЛАКГА, а его цели не столь амбициозны, хотя и целесообразны, а именно: разработка новых субрегиональных маршрутов между аэропортами, эксплуатируемыми вне действия двусторонних соглашений между сторонами. Таким образом, Форталезское соглашение сосуществует с множеством различных других многосторонних соглашений о воздушном сообщении.

Примером более широкого и успешного (с точки зрения охвата и содержания) является договор об Андском сообществе государств (CAN)⁶, который вступил в силу в результате принятия решения CAN № 297 от 1991 года и был официально оформлен и доработан в результате принятия решения CAN № 582 от 2004 года, в результате чего было создано Андское сообщество авиационных ведомств, а также технический секретариат и вспомогательные структуры CAN. Это соглашение было подкреплено решением № 619, касающимся защиты прав потребителей, и решением CAN № 650, касающимся статистики, и в целом оно охватывает все регулярные и нерегулярные перевозки в субрегионе вплоть до 5-й свободы без каких-либо ограничений в отношении емкости. Эта андская субрегиональная система транспорта оказалась очень полезной и заменила собой все двусторонние соглашения между ее участниками. Цель диверсификации связей путем интеграции новых аэропортов была достигнута только в последнее десятилетие, однако эта система не охватывает каботаж и перевозки по маршрутам, выходящим за пределы субрегиона.

Субрегиональные соглашения были также заключены между государствами – членами КАРИКОМ (1996) и АКГ (Ассоциация карибских государств, 1994 г.).

2.9 Преимущества Соглашения ЛАКГА и приносимые им выгоды беспрецедентны по своему характеру и затмевают собой все что предлагалось вышеупомянутыми соглашениями:

- a) оно представляет собой региональное соглашение, имеющее целью интегрировать воздушное пространство 22 государств;
- b) оно устраняет для его участников и их авиакомпаний барьеры, ограничивающие доступ к рынку, не вводит никаких ограничений и квот на количество и провозную емкость, предоставляет права на перевозку вплоть до 5-й и 6-й свобод не только в пределах региона, но также и с третьесторонними государствами, что создает огромные возможности для инвестирования средств;
- c) гибкая политика в отношении внесения поправок с учетом правоприменительной практики и политики его участников позволяет каждому государству-участнику возможность в перспективе получить 7, 8 и 9-ю свободы;
- d) оно упрощает инвестирование средств в авиакомпании благодаря закреплению критерия *места регистрации и основного места осуществления деятельности* вместо критерия *наличия национального права собственности и контроля*;

⁶ Боливия, Колумбия, Перу и Эквадор (Венесуэла до 2006 г.).

- e) оно выходит за рамки бывших правил страны происхождения и предусматривает широкое признание права устанавливать тарифы в соответствии с национальными правилами свободной конкуренции;
- f) и наконец, Соглашение ЛАКГА может служить для региона юридической и нормативной основой для проведения совместных авиационных переговоров с другими региональными блоками или организациями на глобальной арене.

3. **ВЫВОД**

3.1 Ассамблее предлагается принять к сведению вступление в силу Многостороннего соглашения об открытом небе для государств – членов Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА) и значительный прогресс, обеспечиваемый мультилатерализмом в деле либерализации международного воздушного транспорта в контексте долгосрочного концептуального плана ИКАО.

3.2 Государствам – членам ИКАО предлагается способствовать мультилатерализму в соглашениях о воздушном сообщении в целях оптимизации и развития авиамаршрутов и международной системы воздушного транспорта.

— КОНЕЦ —