

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 39-Я СЕССИЯ****ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

Пункт 39 повестки дня. Экономическое регулирование международного воздушного транспорта. Политика

**ПЕРСПЕКТИВЫ МНОГОСТОРОННЕГО СОГЛАШЕНИЯ ИКАО
О ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ДОСТУПА К РЫНКУ**

(Представлено Новой Зеландией, Сингапуром и Чили)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе приводятся доводы в пользу включения в предлагаемое многостороннее соглашение ИКАО о либерализации доступа к рынку обмена правами не только третьей и четвертой, но также как минимум и пятой "свободы" перевозок. Это соответствует долгосрочному концептуальному плану ИКАО по либерализации международного воздушных перевозок.

Действия: Принимая во внимание преимущества либерализации рынка воздушных перевозок для заинтересованных сторон в авиации и экономики в целом, а также для потребителей, Ассамблее предлагается признать преимущества широкой сферы действия предлагаемого многостороннего соглашения ИКАО с охватом обмена правами не только третьей и четвертой, но также как минимум и пятой "свободы" перевозок.

<i>Стратегические цели</i>	Настоящий рабочий документ связан со стратегической целью D " <i>Экономическое развитие воздушного транспорта</i> "
<i>Финансовые последствия</i>	Финансовые последствия отсутствуют
<i>Справочный материал</i>	Дос 10022 " <i>Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2013 года)</i> " A39-WP/4 " <i>Выполнение рекомендаций Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6) ИКАО (долгосрочная концепция и основные принципы защиты интересов потребителей)</i> " A39-WP/5 " <i>Доклад о ходе работы по подготовке международных соглашений в сфере либерализации доступа к рынку, грузовых авиаперевозок и владения авиаперевозчиками и контроля над ними</i> " Письмо государствам SP 38/1-15/54 от 15 июля 2015 года

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 На своей 38-й сессии Ассамблея ИКАО поручила Совету ИКАО разработать международное соглашение, при помощи которого государства могли бы либерализовать доступ к рынку. Для разработки текста соглашения была сформирована Рабочая группа Группы экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP). Закончить подготовку текста проекта планируется к концу 2016 года или началу 2017 года, с тем чтобы обсудить его на следующем совещании ATRP в июне 2017 года. Среди прочего обсуждается вопрос о том, следует ли включать в соглашение: i) только права третьей и четвертой "свободы" перевозок; или ii) как минимум права третьей, четвертой и пятой "свободы" перевозок¹.

2. ПРЕИМУЩЕСТВА МАСШТАБНОГО МНОГОСТОРОННЕГО СОГЛАШЕНИЯ ПО ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ДОСТУПА К РЫНКУ

2.1 Соавторы настоящего документа придерживаются мнения о том, что предлагаемое многостороннее соглашение должно быть широкомасштабным, т. е. либеральным соглашением, предполагающим обмен правами как минимум третьей, четвертой и пятой "свободы" перевозок пассажиров и грузов. Это согласуется с концептуальным планом ИКАО по активной и непрерывной либерализации воздушного транспорта в интересах всех заинтересованных сторон и экономики в целом² и консенсусом относительно того, чтобы отталкиваться при этом от предыдущих достижений и существующих нормативных договоренностей о либерализации. В Медельинском заявлении по вопросам туризма и воздушного транспорта, сделанном ИКАО и Всемирной туристской организацией в сентябре 2015 года, также признавалась важность непрерывной либерализации воздушного сообщения в целях развития конкуренции, увеличения объема прямых иностранных инвестиций и ускорения экономического развития. Поскольку многие государства уже обменялись либеральными правами третьей и четвертой "свободы" перевозок в рамках существующих двусторонних и региональных многосторонних соглашений, имеет смысл сделать следующий шаг в рамках глобального соглашения: рассмотреть создание соглашения о либерализации, предусматривающее обмен как минимум правами пятой степени "свободы" перевозок.

2.2 ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕИМУЩЕСТВА

2.2.1 Либеральное многостороннее соглашение, предусматривающее обмен правами как минимум пятой "свободы" перевозок, способствовало бы повышению связности сети воздушного сообщения и принесло бы большую экономическую пользу благодаря увеличению объемов

¹ Документ ИКАО Дос 9626 *"Руководство по регулированию международного воздушного транспорта"* определяет право пятой свободы перевозок как "право или привилегия в отношении регулярных международных воздушных перевозок, предоставляемых одним государством другому государству, выгружать и принимать на борт на территории первого государства пассажиров, почту и грузы, следующие из третьего государства или в него". Были высказаны мнения о том, что права пятой свободы перевозок важны для того, чтобы уравновесить право перевозок между вторым и третьим государствами через государство регистрации перевозчика.

² В мае 2015 года Совет ИКАО принял долгосрочный концептуальный план либерализации международного воздушного транспорта, который будет служить отправной точкой и опорным документом для государств-членов в их действиях по достижению окончательной цели либерализации:

"Мы, государства – члены Международной организации гражданской авиации, принимаем решение активно поддерживать текущий процесс либерализации международного воздушного транспорта, с тем чтобы он приносил пользу всем заинтересованным сторонам и экономике в целом. Мы руководствуемся необходимостью обеспечить соблюдение самых высоких уровней безопасности полетов и авиационной безопасности, а также принципа справедливых и равных возможностей для всех государств и их заинтересованных сторон".

инвестиций, туризма, торговли и занятости. Это также стимулировало бы развитие инноваций и повышение эффективности бизнеса и позволило бы компаниям привлекать высококвалифицированные кадры³. Согласно оценке заказанного ИАТА исследования либерализация всего 320 двусторонних соглашений о воздушном сообщении (из тысяч) и перевод их в формат соглашений об "открытом небе" обеспечили бы создание 24,1 млн рабочих мест с полной занятостью и дополнительного внутреннего валового продукта в размере 490 млрд долл. США⁴.

2.2.2 Либеральное соглашение также обеспечило бы развитие аэропортов и авиакомпаний. Авиакомпании получают возможность запустить новые маршруты, расширив охват своих глобальных сетей, а аэропорты выигрывают от возросшего объема перевозок и большего выбора вариантов полета для пользователей аэропортов, например пассажиров. В странах подписавших соглашения об "открытом небе" спустя пять лет после их подписания наблюдается 17-процентное увеличение объема перевозок, и более трети этого роста приходится на рост объема перевозок на новых маршрутах.⁵ Рост объемов воздушного сообщения также открывает новые возможности для трудоустройства, в том числе для пилотов и членов кабинного экипажа. Разрешение перевозчикам пользоваться правами пятой "свободы" перевозок (или еще большим объемом прав на отдельных участках) также разнообразило бы состав авиакомпаний, работающих на рынке, предоставив пользователям более широкий выбор.

2.3 ПРЕИМУЩЕСТВА ДЛЯ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

2.3.1 Многостороннее соглашение, включающее обмен правами как минимум пятой "свободы" перевозок, помогло бы упростить международную систему соглашений о воздушном сообщении. Учитывая, что 191 государство – член ИКАО потенциально могут иметь свыше 18 000 различных двусторонних соглашений⁶, глобальное соглашение помогло бы снизить административную нагрузку на авиакомпании и прояснить неопределенные места в части, касающейся регулирования. Однако подобное соглашение даст такой результат только в том случае, если будет осуществляться обмен правами на "свободы" перевозок более высокой степени, чем это предусмотрено уже действующими соглашениями. В противном случае, если существующие двусторонние или многосторонние договоренности окажутся более либеральными, они продолжают действовать, что только усложнит, а не упростит систему международных соглашений.

2.3.2 Желательно, чтобы либерализация владения авиакомпаниями и контроля за ними и либерализация доступа к рынку, в частности права пятой "свободы" перевозок, развивались одновременно. Их одновременная либерализация лишает авиакомпании необходимости обходить государственные ограничения прав пятой "свободы" перевозок посредством инвестиций в авиакомпанию или ее создания в соответствующем государстве.

³ Группа действий по вопросам воздушного транспорта. "Авиация: преимущества без границ", 2014 г.

⁴ InterVISTAS-ga². "Экономический эффект либерализации воздушного сообщения", 2006 г.

⁵ Кристи, Хаммелс и Робинсон. "Оценка преимуществ от либерализации сферы обслуживания: пример пассажирской авиации", 2014 г.

⁶ Если страна А подписывает соглашения с остальными 190 странами, а страна В подписывает соглашения со 189 оставшимися странами, возможное число двусторонних соглашений составляет $190 + 189 + \dots + 2 + 1 = 18\,145$ соглашений.

3. АНАЛИЗ ВЫЗЫВАЮЩИХ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ ВОПРОСОВ

3.1 Соавторы настоящего документа понимают, что у некоторых государств могут вызывать беспокойство последствия, с которыми могут столкнуться их перевозчики в результате обмена правами пятой или более высокой степени "свободы" перевозок в рамках либерального многостороннего соглашения. Вызванное либерализацией усиление конкуренции может отрицательно сказаться на перевозчиках в краткосрочной перспективе. Однако это может также заставить перевозчиков повышать свою конкурентоспособность, что приведет к улучшению обслуживания и более привлекательным авиатарифам для пользователей. Это обеспечит повышение спроса на воздушный транспорт, увеличение общего размера рынка и другие преимущества для экономики в целом, например благодаря росту туризма. Поэтому усиление конкуренции по причине либерализации не обязательно должно происходить за счет доли национальных перевозчиков. Например, в результате либерализации в рамках соглашения об "открытом небе" между Австралией и Новой Зеландией основные на тот момент перевозчики Air New Zealand и Qantas увеличили свой объем перевозок и в целом сохранили свое положение на рынке⁷.

3.2 Некоторые государства выразили мнение, что при либерализации воздушного сообщения следует принимать во внимание необходимость обеспечения справедливых и равных конкурентных возможностей для авиакомпаний и что следует сохранить роль правительств в либерализованной системе, с тем чтобы пресекать мешающее свободной конкуренции поведение. АТТРП ИКАО продолжает обсуждение этого вопроса в рамках работы по предлагаемому многостороннему соглашению ИКАО о доступе к рынку.

3.3 Соавторы настоящего документа признают, что государства могут решить придерживаться гибкого подхода, осуществляя либерализацию в том темпе и теми способами, которые соответствуют их потребностям и обстоятельствам. В связи с этим мы исходим из того, что подобным государствам нет необходимости немедленно подписывать многостороннее соглашение по обмену правами пятой или более высокой степени "свободы" перевозок. Государства могут решить продолжать пользоваться существующим двусторонним соглашением по обмену правами и подписать многостороннее соглашение только по мере готовности.

4. ВЫВОД

4.1 На состоявшемся 1–5 августа в Коломбо (Шри-Ланка) совещании 53-я Конференция генеральных директоров гражданской авиации Региона Азии и Тихого океана отметила преимущества более масштабного варианта предлагаемого многостороннего соглашения ИКАО, включающего обмен правами не только третьей и четвертой, но и пятой "свобод" перевозок, и рекомендовала государствам осуществлять либерализацию в том темпе и теми способами, которые соответствуют их потребностям и обстоятельствам, с учетом преимуществ либерализованного рынка воздушных перевозок.

4.2 Принимая во внимание преимущества либерализованного рынка воздушных перевозок для заинтересованных сторон в авиации и экономики в целом, а также для потребителей, Ассамблее предлагается признать преимущества более масштабного варианта предлагаемого многостороннего соглашения ИКАО, включающего обмен правами не только третьей и четвертой, но также как минимум и пятой "свободы" перевозок.

⁷ InterVISTAS. "Экономический эффект либерализации воздушного сообщения", 2015 г.