

## РАБОЧЕЕ РЕЗЮМЕ

1. Настоящее исследование, проведенное в сотрудничестве с Всемирной туристской организацией (ВТО), является результатом работы Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/5). Оно направлено на разработку механизма регулирования, который мог бы использоваться по усмотрению государств для финансовой поддержки и/или оказания авиакомпаниям помощи в регулировании при выполнении полетов по международным маршрутам, которые могут считаться маршрутами жизненно важных воздушных перевозок (EAS) или необходимыми маршрутами для развития туризма (ETDR), особенно в отношении наименее развитых стран (НРС).

2. Концепция EAS, уже существующая в некоторых либеральных внутригосударственных или региональных экономических пространствах, показывает, какие пассажирские перевозки общественного или социального характера могут рассматриваться государствами как требующие обеспечения, и где рынок не имеет достаточных стимулов для их осуществления. Концепция ETDR, предложенная ВТО, касается международных маршрутов между рынками, порождающими туризм, и рынками, принимающими туристические потоки, в особенности в наименее развитых странах, где адекватный уровень воздушного сообщения не обеспечивается (обеспечивается не полностью) или ставится под угрозу в силу существующих рыночных механизмов или механизмов регулирования.

3. Финансовая поддержка на основе использования концепций EAS или ETDR будет оказываться авиакомпаниям и другим партнерам по международным воздушным перевозкам в двух взаимосвязанных целях: а) гарантировать осуществление жизненно важных воздушных перевозок в отдаленные или периферийные пункты мира, независимо от рентабельности отдельных перевозок, особенно при переходе к либерализации рынка или в условиях уже либерального рынка; б) способствовать экономическому развитию или даже обеспечивать его, в частности путем стимулирования международного туризма и иностранных капиталовложений.

4. В исследовании определяется механизм регулирования в отношении маршрутов, необходимых для осуществления жизненно важных перевозок и развития туризма (ESTDR), путем применения в международном масштабе методик существующих механизмов EAS. В случае использования концепции EAS механизм ESTDR надлежит применять в либеральной или либерализуемой среде. В случае использования концепции ETDR применение механизма столь ограниченным быть не должно. В принципе весь процесс реализации механизма ESTDR должен быть транспарентным, поддающимся учету, недискриминационным, достаточно гибким и максимально ориентированным на рынок в целях сведения к минимуму искажения рынка и стимулирования авиакомпаний к повышению эффективности.

5. В исследовании используется поэтапный аналитический подход к составлению схемы механизма ESTDR в отношении обеих концепций под следующими рубриками: выбор маршрутов, определение уровня воздушного сообщения, выбор перевозчика, срок действия контракта, субсидирование, источники финансирования и дополнительные варианты. Схема (см. добавление С) может использоваться в качестве вспомогательного средства поэтапного построения механизма.

6. **Выбор маршрутов.** Определение соответствующих маршрутов должно твердо базироваться на социально-экономических целях и на экономическом обосновании. В исследовании предлагается проведение двухэтапного теста. На первом этапе определяется,

действительно ли имеется явная потребность в обеспечении адекватного уровня международного воздушного сообщения (например, в наличии маршрутов, обслуживающих "удаленные или периферийные районы" и/или "районы развития туризма"). Второй этап теста состоит в проведении экономической оценки на основе спроса на воздушные перевозки и эксплуатационных расходов авиакомпаний.

7. **Определение уровня воздушного сообщения.** Государствам необходимо будет также определить адекватный уровень и минимальный стандарт воздушного сообщения (обычно выражается в частоте полетов, провозной емкости и т. д.) на каждом выбранном маршруте. Поддерживается гибкий и ориентированный на рынок подход, позволяющий избежать ограничения предпринимательских возможностей авиакомпаний.

8. **Выбор перевозчика.** Выбор авиакомпании для эксплуатации маршрута будет производиться по системе конкурентных торгов на конкурсной основе, имеющей ясные критерии и одинаково применяемой ко всем правомочным авиакомпаниям. Правомочие авиакомпании будет зависеть от соглашений о воздушном сообщении, регулирующих эксплуатацию соответствующих маршрутов. Выбор авиакомпании будет обуславливаться либо предложением, требующим наименьшей финансовой компенсации, либо наилучшим предложением в целом. Некоторые государства могут также выдавать одной авиакомпании особую концессию или лицензию для гарантии монопольной эксплуатации с субсидированием или взамен его.

9. **Срок действия контракта.** Поскольку срок действия контракта влияет на эффективность и стимулы авиакомпании, определять его следует весьма осторожно в каждом отдельном случае. Учитывая возможность непредвиденных изменений, в отношении долгосрочных контрактов, вероятно, необходимо предусмотреть пересмотр и/или меры по обеспечению исполнения, мониторинг, проверку и перезаключение в среднесрочной перспективе.

10. **Субсидирование.** В интересах обеспечения правильного управления и прозрачности запрашиваемые суммы субсидий и размеры возмещения расходов должны быть предметом тщательной оценки. Риски чрезмерной компенсации и малой эффективности могут быть частично снижены за счет привлечения достаточного числа потенциальных претендентов.

11. **Источники финансирования.** Государство, объявляющее торги, должно нести основную ответственность за обеспечение необходимого субсидирования. Если государство столкнется с бюджетными ограничениями или у него появятся другие национальные приоритеты в плане расходов, то ему придется обратиться за финансовой поддержкой к внешним органам или заключить с ними соглашение о сотрудничестве; ему может потребоваться, например, помощь другой стороны двустороннего соглашения о воздушном сообщении, помощь международных агентств, выступающих в качестве третьих сторон, или участие частного сектора на основе формирования государственно-частного партнерства (PPP).

12. **Дополнительные варианты.** Может возникнуть необходимость в рассмотрении ряда факультативных мер, дополняющих механизм ESTDR или представляющих собой альтернативы. Такие дополнительные меры, как не прямое субсидирование или оказание иной поддержки авиакомпаниям или партнерам по развитию туризма, при условии их правильного планирования, могут способствовать сокращению абсолютных сумм субсидий и количества субсидируемых маршрутов в среднесрочной или долгосрочной перспективе с относительно небольшими издержками внедрения. Однако любые дополнительные меры должны определяться теми же условиями и принципами, которые применяются к самому механизму ESTDR, в связи с возможностью искажения рынка.

13. С практической точки зрения наиболее реальным может стать одностороннее внедрение механизма ESTDR в "сокращенной форме" (например, без гарантии монопольной эксплуатации). Поскольку односторонний подход позволяет отдельному государству довольно быстро в один прием внедрить такой механизм, он может стать особенно привлекательным для тех государств, которые хотят выделить экстренные субсидии для оказания помощи в чрезвычайных обстоятельствах.

14. Более сложный подход предусматривает включение в двустороннее, региональное или многостороннее соглашение с заинтересованными государствами специального положения, касающегося механизма ESTDR, с тем чтобы государство могло внедрять этот механизм в "полномасштабной форме" (например, предусматривающей, при необходимости, гарантии монопольной эксплуатации). В этой связи в рамках исследования разработано "Приложение о маршрутах, необходимых для осуществления жизненно важных перевозок и развития туризма", которое может использоваться в соглашениях о воздушном сообщении каждым государством по своему усмотрению. Это приложение дает соответствующим сторонам правовую уверенность, а также позволяет отдельным государствам проявлять прагматизм и гибкость.

15. В обоих случаях государствам потребуется более детально проработать этот механизм, используя соответствующие правила или другие средства.

16. Настоящее исследование и типовое приложение к соглашениям о воздушном сообщении может служить государствам полезным контрольным справочником и возможными рамками регулирования для эффективного внедрения международного механизма ESTDR. Использование этого механизма в отношении необходимых туристических маршрутов может даже дать наименее развитым странам дополнительные выгоды, помимо выгод достижения цели общественного обслуживания.

-----