

УДК 327

Т. К. Тлегенов,  
магистрант Института дипломатии  
Академии государственного управления  
при Президенте Республики Казахстан

## ПРОБЛЕМЫ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОЗДУШНЫХ ПЕРЕВОЗОК

### Аннотация

Статья посвящена вопросу либерализации воздушных перевозок. Рассмотрены проблемы либерализации воздушных перевозок в Республике Казахстан в рамках Единого экономического пространства (ЕЭП) и Европейского Союза (ЕС).

*Ключевые слова:* воздушные перевозки, либерализация, ЕЭП, ЕС, ИКАО, «открытое небо».

### Аңдатпа

Мақала әуе тасымалдарын ырықтандыру сұрақтарына бағытталған. Қазақстан Республикасындағы Еуро Одақ (ЕО) және Біртұтас экономикалық кеңістік (БЭК) шеңберіндегі әуе тасымалдарын ырықтандыру мәселелері қарастырылған.

*Тірек сөздер:* әуе тасымалдары, ырықтандыру, БЭК, ЕО, ИКАО, «ашық аспан».

### Abstract

The article is devoted to air services liberalization issues. The problems of air services liberalization in the Republic of Kazakhstan within the framework of the Common Economic Space (CES) and the European Union (EU) is considered.

*Key words:* air services, liberalization, CES, EU, ICAO, «open sky».

Международный воздушный транспорт в настоящее время является одной из наиболее динамично развивающихся отраслей экономики. Это самый скоростной вид транспорта для перевозок пассажиров и груза на дальние и ближние расстояния. С помощью воздушного транспорта расширились мировые транспортные связи между всеми членами мирового сообщества. По данным Международной организации гражданской авиации (ИКАО), услугами международного воздушного транспорта в 2013 году воспользовались около 3,1 млрд пассажиров. По сравнению с 2012 годом количество перевезенных пассажиров увеличилось примерно на 5 % и, согласно прогнозам, к 2030 году должно превысить 6,4 млрд [1]. Благодаря эффективной и стабильной деятельности международного воздушного транспорта сложилась и успешно функционирует глобальная сеть международных воздушных сообщений, которая в значительной степени способствует установлению и поддержанию дружбы и взаимопонимания между нациями и народами мира.

В большинстве случаев мира международные воздушные сообщения между странами осуществляются в соответствии с условиями двустороннего соглашения о воздушном сообщении (СВС) или менее формального меморандума о взаимопонимании (МВ), заключенных между двумя странами. Ими регулируются регулярность, пункты назначений, емкость, ценообразование, назначения авиакомпаний и др. Юридические, экономические, нормативные и организационные принципы для данных двусторонних соглашений о воздушном сообщении были созданы в конце Второй мировой войны в 1944 году, когда 52 государства собрались вместе на Международной конференции гражданской авиации, состоявшейся в Чикаго, США, которая создала Чикагскую конвенцию и ИКАО.

Однако в 90-е гг. XX века под влиянием глобализации, региональной интеграции и либерализации практика регулирования международных воздушных перевозок стала меняться. Воздушный транспорт представлял собой основное средство обеспечения потоков инвестиций, расширения торговли, а также вносил существенный вклад в экономический рост и благосостояние государств и народов. Под влиянием этих обстоятельств в 1994 г. ИКАО провела в г. Монреаль (Канада) четвертую Всемирную авиатранспортную конференцию, на которой были рассмотрены все основные аспекты регулирования экономической деятельности воздушного транспорта. Конференция признала необходимость осуществления серьезных изменений в сфере регулирования, включая постепенную либерализацию с целью адаптации авиатранспортной отрасли к новым условиям.

Некоторые государства-члены ИКАО, признавая потенциальные экономические выгоды от более либеральной авиационной отрасли, перешли к дерегулированию различных аспектов

авиации, что включало в себя приватизацию авиакомпаний и аэропортов, дерегулирование внутренних рынков и либерализации международных СВС. Именно в эти годы появились региональные, многосторонние соглашения и двусторонние соглашения со значительным расширением объема содержания, отходом от традиционных способов регулирования и переходом к модели регулирования авиаперевозок, позволяющая любой авиакомпании выполнять неограниченное число рейсов по любым маршрутам внутри стран-участниц («открытое небо») и либерализации доступа на национальные рынки международных перевозок.

Так, в середине 90-х гг. появляются соглашения об «открытом небе» между государствами Центральной Америки – Панама, Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Никарагуа и США. В 1996 г. Австралия и Новая Зеландия заключают Соглашение о едином авиационном рынке (Single Aviation Market), которое позволяет авиакомпаниям двух стран выполнять перевозки между этими странами без каких-либо ограничений. Особое внимание необходимо уделить становлению режима «открытого неба» в Европейском Союзе (ЕС), которое шло путем постепенной и поэтапной интеграции европейских воздушных сообщений, трансформации отдельных суверенных воздушных пространств в единое европейское воздушное пространство. В период с 1987 г. по 1993 г. ЕС ввел три пакета реформ, которые практически полностью дерегулировали рынок авиаперевозок ЕС. Начиная с 1997 года, авиаперевозчики стран ЕС могут выполнять любой маршрут в пределах ЕС без ограничений по цене и емкости, в том числе каботаж (т.е. внутренние воздушные перевозки в пределах государства-члена ЕС). В результате такой постепенной либерализации на рынке ЕС наблюдаются свободная конкуренция и низкие цены на авиаперевозки. Также, с 2008 года действует Соглашение об «открытом небе» (Open Skies Agreement) между ЕС и США. Другим, менее обширным примером многостороннего соглашения является Многостороннее соглашение по либерализации международных воздушных перевозок (MALIAT) между Брунеем, Чили, Новой Зеландией, Сингапуром, США и некоторыми малыми островными государствами (всего 12 стран), которое позволило этим странам неограниченные права на воздушные перевозки между ними [2].

Однако основополагающий принцип двусторонних соглашений о взаимности по прежнему является критерием поиска и достижения баланса коммерческих интересов международных авиаперевозчиков, хотя предпринимаются попытки доказать его несовместимость с процессом либерализации, что на практике ведет к утверждению права сильного. Эксперты выделяют несколько переменных факторов, которые должны быть приняты во внимание государствами при проведении политики либерализации. К данным факторам можно отнести:

- авиационную инфраструктуру;
- объемы пассажирских, грузовых и почтовых перевозок;
- географическое положение;
- население;
- доходы;
- потенциал развития туризма;
- экономические отношения и др.

Именно поэтому не все государства безоговорочно разделяют идеи либерализации, справедливо опасаясь, что огромное неравенство государств в наличии авиационных ресурсов может быть использовано для вытеснения слабых перевозчиков с собственных национальных рынков международных авиаперевозок.

Между тем, в ходе 6-й Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО, состоявшейся 18–22 марта 2013 года в штаб-квартире ИКАО в г. Монреаль, ряд государств выступил с предложением о форсировании процесса либерализации воздушных перевозок. В качестве примера предлагалось принять к рассмотрению действующее Многостороннее соглашение по либерализации международных воздушных перевозок (MALIAT). Другие государства выступили за постепенный поэтапный подход к либерализации доступа к рынку. Мнение большинства фактически свелось к тому, что доступ к рынку в отношении предоставления полных маршрутных и эксплуатационных прав тормозится многими факторами, в том числе такими как ограниченная пропускная способность аэропортов и недостаточное развитие инфраструктуры. Вместе с тем Конференция подтвердила, что, несмотря на имеющиеся трудности, осуществление принципа многосторонних отношений в области коммерческих прав остается целью ИКАО в обозримом будущем и что ей следует разработать и принять долгосрочный концептуальный план либерализации международного воздушного транспорта. При этом государствам следует продолжать проводить либерализацию доступа к рынку таким образом и такими темпами, которые отвечают их потребностям [1].

Курс на либерализацию воздушного транспорта, провозглашенный ИКАО в 1994 г., не обошел стороной и Казахстан. Так, в рамках Договора о Таможенном союзе (ТС) и Едином экономическом пространстве (ЕЭП) от 26 февраля 1999 года предусмотрено создание Единого транспортного пространства (ЕТП), под которым понимается совокупность транспортных систем государств-членов ЕврАзЭС, для беспрепятственного перемещения пассажиров, багажа, грузов и транспортных средств, обеспечивающая техническую и технологическую совместимость транспортных процессов, гармонизированное законодательство в области транспорта и единые правила конкуренции. ЕТП охватывает деятельность всех видов транспорта и распространяется на поставщиков транспортных и вспомогательных услуг, связанных с организацией перевозок, всех форм собственности, вне зависимости от страны учреждения. Концепция формирования ЕТП ЕврАзЭС (далее – Концепция) предусматривает заключение многостороннего соглашения ЕврАзЭС о воздушном сообщении («открытом небе»), в рамках которого без ущерба для обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности будут отменены ограничения по маршрутам и частотам полетов, емкости воздушных судов, тарифам, а также критериям паритета при осуществлении воздушных сообщений в строгом соответствии с политикой и рекомендуемой практикой ИКАО по либерализации международных воздушных сообщений [3].

Казахстан и Россия только приступили к реализации данной концепции, и первые шаги в направлении «Открытого неба» по инициативе российской стороны уже делаются. Первым шагом к поэтапной либерализации воздушного сообщения, по сообщению Министерства транспорта и коммуникаций РК, стало увеличение в 2012 году общего числа разрешенных рейсов на маршрутах между двумя государствами на 75 %. В осенне-зимнюю навигацию 2013 года перевозчиками обеих стран выполнялось 145 рейсов в неделю, из них казахстанскими – 84, российскими – 61, это всего 1 % от общего количества доступных коммерческих прав на перевозку. Что касается сотрудничества в этой области между Россией и Беларусью, то необходимо отметить, что согласно Протоколу консультаций по вопросам сотрудничества в области воздушного сообщения между делегациями авиационных властей РБ и РФ от 3 октября 2012 г., российская сторона предлагает не ограничивать по количеству авиакомпаний и количеству частот при выполнении полетов между двумя государствами.

Согласно Концепции либерализация доступа к общему рынку транспортных услуг будет устанавливать единые подходы по развитию добросовестной конкуренции. Однако на сегодняшний день воздушный транспорт Казахстана находится в неравных конкурентных условиях. К примеру, в настоящее время только в Москве есть два крупнейших аэропортохаба – Шереметьево и Домодедово (не учитывая Внуково и Быково) с пропускной способностью свыше 25 млн человек в год и потенциалом дальнейшего расширения до 40 млн пассажиров в год. В то время как международный аэропорт Алматы способен принимать всего около 3 млн пассажиров в год. Что касается количества перевезенных пассажиров авиатранспортом, то и здесь наблюдается лидерство России. В 2012 году в Казахстане было перевезено 4,6 млн пассажиров [4], против 74 млн в России [5]. При этом основной рост в России был обеспечен перевозками в международном воздушном сообщении.

В отношении национальных авиаперевозчиков также наблюдается значительный перевес в российскую сторону. В настоящее время все казахстанские авиаперевозчики являются коммерческими и не получают финансовую поддержку от государства, тогда как, например, российский национальный перевозчик «Аэрофлот» пользуется субсидиями от правительства РФ в виде роялти за пролет иностранных перевозчиков по транссибирским маршрутам (около \$200 млн в 2012 г.). Парк воздушных судов российской авиакомпании составляет порядка 110 самолетов западного производства (размещен заказ еще на 124 воздушных судна). Национальный перевозчик Казахстана «Эйр Астана» не получает никаких дотаций от правительства РК и на сегодняшний день обладает 26 воздушными судами и планирует увеличить свой парк всего до 33 самолетов к 2016 году.

Неравны позиции и по объему перевозок: отечественные перевозчики лишены права полетов в воздушном пространстве ЕС, за исключением «Эйр Астаны», которая тем не менее не имеет права увеличивать количество действующих частот и открывать новые маршруты в Европу. Таким образом, в случае полной либерализации казахстанские авиакомпании, находясь в так называемом «черном списке» ЕС, не смогут полноценно конкурировать с российскими и белорусскими перевозчиками, у которых имеется свободный доступ на европейский рынок.

Говоря о казахстанско-европейском сотрудничестве в области либерализации воздушных перевозок, можно отметить, что ЕС с 2005 года предлагает внести изменения во все действующие двусторонние СВС в части снятия ограничений по преимущественному

владению и действительному контролю над авиакомпаниями государств-членов ЕС в соответствии с законодательством ЕС. То есть, все авиаперевозчики государств-членов ЕС будут иметь одинаковый доступ, например, на казахстанско-английский рынок, на котором, кроме казахстанского и английского перевозчика смогут оперировать и другие европейские перевозчики. В случае заключения дополнительного так называемого «Горизонтального Соглашения» будут созданы дополнительные права для перевозчиков ЕС по выполнению полетов в Казахстан помимо тех, которые были достигнуты в рамках двусторонних соглашений. Фактически будет создан принцип свободного доступа для всех государств ЕС, с которыми Казахстан не имеет отдельного двустороннего соглашения. Можно утверждать, что основной целью данного соглашения является снятие ограничений между РК и ЕС, т.е. применить принцип «открытого неба». Несмотря на многочисленные переговоры и переписку с ЕС по вопросу подписания «горизонтального соглашения», сторонам долгое время не удавалось достичь взаимоприемлемого решения по данному вопросу. И лишь в ноябре 2012 года авиационные власти Казахстана и Люксембурга парафировали межправительственное СВС, разработанное казахстанской стороной. Важно подчеркнуть, что Соглашение подготовлено с учетом требований законодательства ЕС. Таким образом, для всех авиакомпаний ЕС открывается возможность совершать полеты между Люксембургом и Казахстаном только в рамках оговоренных частот между этими странами.

На наш взгляд, в случае с ЕС будет нецелесообразным сравнивать по вышеперечисленным переменным факторам, которые должны быть приняты во внимание государствами при проведении политики либерализации, т.к. разница колоссальная.

Важно отметить, что Китай и Россия, страны-соседи Республики Казахстан, располагающие огромными транспортными и транзитными возможностями, отказались от подписания подобного Соглашения. Казахстан, находясь в том же регионе, также обладает высоким транспортным и транзитным потенциалом, с успешно развивающейся авиакомпанией, и соответственно рискует, приняв предложение ЕС, потерять контроль за полетами европейских авиакомпаний.

Со стороны Евросоюза можно констатировать наличие четкой, продуманной и взаимосвязанной стратегии, общая цель которой – увеличение возможностей для европейских компаний и потребителей. В современных условиях авиационная стратегия ЕС представляет серьезный вызов конкурентоспособности гражданской авиации и транспортной безопасности Казахстана, задача которого – открыть казахстанский рынок авиаперевозок, поднять технические требования до уровня, которому пока не готовы соответствовать отечественные компании и получить право в дальнейшем определять такие требования.

Таким образом, при несопоставимых возможностях и ресурсах полная либерализация приведет не только к перераспределению пассажиропотока казахстанских перевозчиков в пользу сильнейших иностранных авиакомпаний, доминированию последних на рынке авиаперевозок Казахстана и их базированию в наших аэропортах с целью выполнения полетов в/из/внутри страны, но также к использованию ими коммерческих прав на перевозку в рамках межправительственных соглашений, заключенных между РК и третьими странами.

В заключение, из всего вышесказанного следует сделать вывод, что каждое государство должно иметь возможность осуществлять либерализацию воздушного транспорта по своему собственному усмотрению и с учетом своих темпов развития (наличие инфраструктуры аэропортов, сильных авиаперевозчиков, достаточного объема пассажиропотока), оценивая всевозможные проблемы и риски.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 *Официальный сайт Международной организации гражданской авиации (ИКАО) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.icao.int/>.*
- 2 *InterVISTAS Consulting Inc., “The impact of International Air Services Liberalisation on Mauritius”, July 2009.*
- 3 *Концепция формирования Единого транспортного пространства Евразийского Экономического пространства Утверждена Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 25 января 2008 г. № 374.*
- 4 *Официальный сайт Министерства транспорта и коммуникаций РК [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mtc.gov.kz/>.*
- 5 *Официальный сайт Федерального агентства воздушного транспорта РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.favt.ru/>.*