



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования

Пункт 2.2 повестки дня. Владение авиаперевозчиками и контроль над ними

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ВЛАДЕНИЯ АВИАПЕРЕВОЗЧИКАМИ И КОНТРОЛЬ НАД НИМИ

(Представлено Секретариатом)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе рассматриваются вопросы и возможные варианты либерализации владения авиаперевозчиками, а также правил контроля в отношении назначения авиапредприятий в соответствии с двусторонними соглашениями о воздушном сообщении, включая предложение о многостороннем подходе.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и оценки, представленные в настоящем документе;
- b) одобрить выводы, представленные в п. 4;
- c) принять рекомендации, представленные в п. 5.

Справочный материал

Справочные материалы Конференции ATConf/6 доступны на сайте www.icao.int/meetings/atconf6.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В соответствии с двусторонними соглашениями о воздушном сообщении государства традиционно сохраняют за собой право не дать, отменить или обременить условиями разрешение на выполнение полетов иностранному авиаперевозчику, который "не находится в преимущественном владении и под фактическим контролем" назначающего государства или его граждан. Этот критерий "положения о национальной принадлежности" используется, начиная с 1940-х годов, в преобладающем большинстве соглашений о воздушном сообщении, его по-прежнему включают в большинство заключаемых двусторонних соглашений.

1.2 Такая практика использования положения о национальной принадлежности объясняется тем, что в этом случае обеспечивается установление удобной связи между перевозчиком и назначающим государством, посредством которой стороны соглашений могут: a) проводить политику "баланса выгод" соответствующих авиапредприятий; b) предотвращать косвенное получение односторонних выгод государством, не являющимся стороной соглашений, через посредство своего перевозчика ("бесплатный ездок"); c) определять страну, ответственную

за контроль за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности. В некоторых случаях учитываются также и факторы обеспечения национальной обороны. Положение о национальной принадлежности имело несомненный смысл в те времена, когда большинство авиапредприятий находилось во владении государства.

1.3 За последние двадцать лет либерализация, приватизация и глобализация привели к существенным изменениям среди авиапредприятий отрасли. Транснациональное инвестирование авиаперевозчиков происходит на фоне расширения практики многонационального владения в других обслуживающих отраслях экономики. Первоначальные основания для применения положения о национальной принадлежности все больше вступают в противоречие с претерпевающим изменения глобальным деловым окружением, в котором приходилось работать отрасли. Проведенные ИКАО исследования и значительный объем практики, наработанной государствами за последние годы, подтверждают, что безопасность полетов и авиационную безопасность можно обеспечить, не ориентируясь на традиционное положение о национальной принадлежности. Дополнительная исходная информация содержится в добавлении А к настоящему документу.

1.4 В целях содействия либерализации, ИКАО тщательно рассмотрела этот вопрос и разработала для государств соответствующий инструктивный материал. Несмотря на некоторый обнадеживающий прогресс в практике государств, который проявляется в менее строгом применении правил и в признании авиакомпаний с иностранным владением, правовые ограничения на владение авиакомпаниями и контроль над ними в законах государств и двусторонних отношениях остались в значительной степени неизменными. 10 лет спустя после Пятой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/5), наличие таких правовых ограничений часто рассматривается как ненормальное и причиняющее вред. Необходимость предоставить авиаперевозчикам возможность адаптироваться к стремительно меняющейся глобальной среде, а государствам – более активно участвовать в деятельности международного воздушного транспорта, требует изменения в подходе. В настоящем документе рассматриваются варианты решения этого сложного вопроса, причем основной упор делается на положения о назначении авиаперевозчиков и предоставлении разрешений в соглашениях о воздушном сообщении.

2. ОСНОВНЫЕ СОБЫТИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИКАО

2.1 Столкнувшись, с одной стороны, с возросшей конкуренцией, а с другой – с ограничениями нормативной системы, авиакомпании нашли различные пути для расширения сетей за пределы национальных границ, включая альянсы, слияния и приобретения, многие из которых предусматривают иностранные инвестиции или обмен акционерным капиталом. В последние годы наблюдается чрезвычайное ускорение этой тенденции. В Европе, Латинской Америке и Азии авиакомпании с иностранным или транснациональным владением и контролем, а также "семейства" взаимосвязанных перевозчиков, действующих в разных странах, однако находящихся под единым управлением, теперь представляют собой общее и прогрессирующее явление. Несмотря на то, что с учетом этих событий правовые рамки были несколько скорректированы, в большинстве случаев слияния и присоединения, в результате которых образуются эти новые авиакомпании, происходили без полной правовой защиты от заложенной в положении о "национальной принадлежности" возможности заблокировать или обставить условиями воздушное сообщение. Во многих случаях руководство авиакомпаний было вынуждено прибегать к использованию сложных структур "холдинговых компаний" или создавать различные категории владения акционерным капиталом, чтобы тем самым оградить себя в правовом отношении от обвинений в нарушении положения о национальной принадлежности.

2.2 Наряду с изменениями, происшедшими в рамках отрасли, некоторые государства приняли более гибкие методы соблюдения требований в отношении владения авиакомпаниями и контроля над ними. Как показала применяющаяся в государствах в течение прошедшего 10-летия практика, все большее число государств теперь проявляет желание одобрить воздушные сообщения, осуществляемые авиакомпаниями со значительной долей иностранного владения, или авиакомпаниями, являющимися по своему характеру многонациональными или транснациональными. Принятие 114 государствами принципа Европейского союза (ЕС) "перевозчик Сообщества" посредством заключения "горизонтальных соглашений", является не единственным значимым примером этого важного изменения. Другие примеры включают в себя использование альтернативных критериев для назначения авиакомпаний, санкционирование двусторонних соглашений и одобрение трансграничных слияний и приобретений, которые большей частью происходят в рамках какой-либо региональной группы государств.

2.3 В 2009 году семь государств, действуя через платформу Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА) в рамках инициативы "Повестка дня за свободу", предприняли скоординированные действия, подписав "Заявление о принципах политики", в котором они взяли на себя политические обязательства либерализовать ключевые аспекты регулирования международного воздушного транспорта, включая владение и управление авиакомпаниями, посредством отказа, "на основе принципа взаимности", от использования положения о национальной принадлежности. Это заявление, одобренное Европейской комиссией, к которому с тех пор присоединились еще четыре государства, открыто для одобрения любым заинтересованным в нем государством. На 37-й сессии Ассамблеи ИКАО, ИАТА высказала мнение, согласно которому ИКАО теперь следует принять решение относительно дальнейшей реализации этой инициативы.

2.4 Основываясь на рекомендациях ИКАО, Соединенные Штаты Америки (США) взяли на себя инициативу изучить, совместно с заинтересованными авиационными сторонами, вопрос о разработке документа, имеющего обязательную юридическую силу, в отношении либерализации области владения и контроля. На 37-й сессии Ассамблеи США предложили ИКАО рассмотреть вопрос о возможности разработки многосторонней конвенции по содействию доступу авиакомпаний к международному капиталу, который Совет ИКАО позже согласился включить в свою программу работы по подготовке к ATConf/6. Дискуссионный документ (т. е. приложение к документу A37-WP/190), содержащий проект предлагаемой конвенции, можно найти на веб-сайте ATConf/6: www.icao.int/meetings/atconf6 (в разделе "Справочный материал").

2.5 ИКАО располагает изрядным числом основных руководящих указаний по данному вопросу, состоящих из ряда альтернативных критериев и типовых положений для выборочного использования государствами, которые содержатся в соглашениях о воздушном сообщении, резолюциях Ассамблеи, выводах и рекомендациях авиатранспортных конференций (приводимых в документе *"Политика и инструктивный материал в области регулирования международного воздушного транспорта"* (Дос 9587)). Эти указания предлагают государствам некоторые полезные варианты либерализации правил владения и управления как на односторонней, так и на двусторонней или многосторонней основе. Скоординированные действия, предпринятые несколькими государствами-единомышленниками, упомянутыми в п. 2.3 выше, являются примером одного из вариантов, которым могут воспользоваться государства. Кроме того, ИКАО выполнила некоторые рекомендации ATConf/5, способствующие либерализации в данной области, такие как сбор и опубликование сведений о соответствующей политике, позициях и практике государств. Несмотря на некоторый прогресс и сохраняющуюся авторитетность этих руководящих указаний ИКАО, недостаточные масштабы использования таких инструктивных материалов свидетельствуют о том, что, возможно, потребуются изучить и другие варианты.

3. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

3.1 Большинство государств продолжает использовать в своих двусторонних соглашениях традиционное положение о национальной принадлежности, не только оставляя его без изменений в нынешних соглашениях, но и включая его в качестве компонента в новые соглашения о воздушном сообщении. Отчасти это можно объяснить нерешительностью государств одобрить новые формулировки в той области, которая долгое время регулируется на основе традиций. Кроме того, имеются данные, свидетельствующие о том, что государства неохотно принимают подход, при использовании которого нелегко провести различие между национальной принадлежностью инвесторов третьих стран. Например, закон ЕС допускает владение авиаперевозчиками ЕС и контроль над ними гражданами третьих стран только в том случае, если такие страны на основе взаимности заключили с ЕС соответствующее соглашение. США отказались от положения о национальной принадлежности в тех случаях, когда соответствующая авиакомпания и иностранные инвесторы предусмотрены в заключенном США соглашении об "открытом небе", хотя в целом США, как правило, не хотят связывать себя правовыми обязательствами в отношении этой политики.

3.2 Поэтому имеет смысл рассмотреть более практические решения, которые позволят государствам гибко подходить к вопросам владения и к требованиям по контролю с учетом других политических соображений и без настоятельной необходимости вносить изменения в каждое соглашение о воздушном сообщении, чтобы создать для государств атмосферу большей определенности с точки зрения регулирования, и дать авиаперевозчикам возможность принимать решения по стратегии и по инвестированию средств.

3.3 Хотя для достижения этой цели государства по-прежнему могут использовать различные средства, рекомендованные ATConf/5 и приводимые в *Докладе ATConf/5* (Doc 9819), ИКАО следует играть ведущую роль в поисках альтернативных решений для модернизации режима регулирования, с тем чтобы лучше адаптировать его к потребностям глобализованных и либерализованных условий предпринимательской деятельности, тем самым удовлетворяя стремление авиакомпаний работать "как нормальная отрасль".

3.4 В связи с этим одной из мер, которые имеются у ИКАО, может стать рассмотрение вопроса о разработке для государств международного соглашения по смягчению требований, предъявляемых в отношении владения, контроля за назначением авиакомпании и по содействию доступу авиакомпаний к международному капиталу. Недавний обзор государств, проведенный в октябре 2012 года, показал, что 77 % государств-респондентов (47 из 61) выступают за то, чтобы ИКАО взяло на себя эту инициативу. При разработке такого соглашения можно было бы использовать накопленный опыт и строить его на уже достигнутом – например, на соглашении, заключенном государствами в рамках саммита инициативы ИАТА "Повестка дня за свободу" (см. п. 2.3).

3.5 Одним из вариантов такого соглашения может стать подход "отказа от положения о национальной принадлежности", в соответствии с которым участники соглашения берут на себя, на основе принципа взаимности, правовое обязательство отказаться от применения в действующих соглашениях о воздушном сообщении положения о национальной принадлежности в отношении назначенных авиакомпаний и инвесторов, являющихся подданными других заинтересованных государств. Другой возможный вариант – принятие и применение сторонами общего критерия для назначения компаний: например, критерия "основного места деятельности и эффективного нормативного контроля", разработанного ИКАО. Замысел соглашения должен отражать стремление продвинуться вперед, однако при этом основываться на реальности, учитывая желание государств поэтапно адаптироваться к изменениям и избежать трудностей, связанных с

необходимостью изменять национальные законы. Поэтому такое соглашение не должно ущемлять национальное законодательство и политику какого-либо государства в этом отношении. Учитывая различия в потребностях и обстоятельствах государств, первоначально можно было бы предусмотреть подписание соглашения сторонами, которые "хотят и готовы" сделать это, а затем открыть его для присоединения других сторон.

3.6 В любом случае, для подготовки такого соглашения ИКАО потребуется провести существенную и поэтапную работу, в том числе дальнейшее изучение имеющихся вариантов и проведение консультаций с экспертами, государствами и региональными группами. Трудность заключается в том, чтобы добиться согласия международного авиационного сообщества относительно того, что настало время для более конкретного рассмотрения такого соглашения и ИКАО должна взаимодействовать с государствами и отраслью в целях определения его основных элементов, которые должны пользоваться как можно более широкой поддержкой и наиболее эффективно содействовать устойчивому развитию международного воздушного транспорта.

4. ВЫВОДЫ

4.1 В свете приведенного выше рассмотрения этого вопроса можно сделать следующие выводы:

- a) несмотря на то, что в период после ATConf/5 по-прежнему существуют различные точки зрения и нормативные подходы по вопросам владения авиакомпаниями и контроля над ними, все большее число государств проявляет желание приступить к либерализации, что находит свое подтверждение в предоставлении значительной доли владения в авиакомпаниях государств и в согласии с назначениями авиакомпаний других государств в большей части в иностранном владении и под действенным иностранным контролем, несмотря на наличие в двустороннем соглашении положения о национальной принадлежности;
- b) значительный прогресс был также достигнут на региональном уровне, поскольку государства ряда регионов и субрегионов приняли региональные соглашения среди своих членов относительно либерализации владения авиаперевозчиками и контроля над ними, которые разрешают слияния транснациональных авиакомпаний;
- c) несмотря на определенный прогресс в области либерализации и на неизменную обоснованность основополагающих принципов ИКАО, государства не решаются делать заявлений о применяемой в глобальном масштабе политике или брать на себя обязательства разрешать всем авиакомпаниям из всех государств иметь неограниченную долю иностранного владения. Необходимо рассмотреть другие, более гибкие варианты, которые окажутся более приемлемыми и позволят далее реализовать либерализацию, в том числе поэтапно, не затрагивая при этом национального законодательства;
- d) ИКАО может играть ведущую роль в разработке основных руководящих указаний и в содействии регуляционной эволюции, в том числе в подготовке к разработке многостороннего соглашения, соответствующего потребностям государств и отрасли, как это рекомендовано ATRP/11.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1 На рассмотрение конференции предлагаются следующие рекомендации:

- a) государствам следует продолжать либерализацию владения авиаперевозчиками и контроля над ними, используя для этого различные средства, включая средства, рекомендованные ИКАО;
- b) ИКАО следует по-прежнему способствовать применению своих руководящих принципов в отношении владения авиаперевозчиками и контроля над ними, и рекомендовать государствам использовать ее инструктивный материал в нормативной практике. ИКАО также следует постоянно обновлять свои руководящие принципы, чтобы они учитывали меняющиеся условия и потребности государств;
- c) ИКАО должна выступить инициатором разработки для государств международного соглашения по либерализации владения авиаперевозчиками и контроля над ними, основываясь на предложениях, рассмотренных в п. 3.

ДОБАВЛЕНИЕ

ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Почему "положение о национальной принадлежности"

1.1 Решая вопросы назначения и санкционирования деятельности авиапредприятий в соответствии с двусторонними соглашениями о воздушном сообщении, государства, как правило, сохраняют за собой право не дать, отменить или обременить условиями разрешение на выполнение полетов, необходимое иностранному авиаперевозчику для эксплуатации договорных линий, если авиаперевозчик "не находится в преимущественном владении и под фактическим контролем" назначающего государства или его граждан.

1.2 Критерий национального владения и контроля, используемый начиная с 1940-х годов, обеспечивает установление удобной связи между перевозчиком и назначающим государством, посредством которой стороны в соглашении могут: а) проводить политику "баланса выгод" соответствующих авиапредприятий; б) предотвращать косвенное получение односторонних выгод государством, не являющимся стороной в соглашении, через посредство своего перевозчика и с) определять ответственных за решение вопросов безопасности полетов и авиационной безопасности. В некоторых случаях учитывается также фактор обеспечения национальной обороны. Упомянутый критерий не фигурирует в Чикагской конвенции и является скорее нормативным положением внутригосударственных и двусторонних документов. Однако данный критерий зафиксирован в Соглашении о транзите при международных воздушных сообщениях (IASTA), которое разрабатывалось одновременно с Чикагской конвенцией. Положение о национальном владении и контроле наряду с точкой зрения о том, что авиаперевозчики играют стратегически важную роль в экономическом развитии, способствовало развитию национальных авиаперевозчиков и прежде всего авиаперевозчиков, принадлежащих государству.

1.3 В течение последнего десятилетия на фоне тенденций к либерализации, глобализации и региональному экономическому объединению, международные авиаперевозчики разными способами старались адаптироваться к увеличению расходов, росту потребности в капитале и обострению конкуренции, в том числе посредством таких кооперативных механизмов, как альянсы, совместное использование кодов, совместные предприятия и франчайзинг, некоторые из которых предполагают транснациональное инвестирование (приобретение доли в акционерном капитале авиаперевозчиков других государств). Приватизация государственных авиаперевозчиков иногда приводила к вложению иностранного капитала в приватизированных перевозчиков. Транснациональное инвестирование авиаперевозчиков происходит на фоне расширения практики многонационального владения в других обслуживающих отраслях экономики.

Почему необходимы изменения

1.4 При подобном изменении глобальных условий коммерческой деятельности авиационной отрасли первоначальные основания для применения критерия владения и контроля становятся все более неуместными. Необходимость предоставления авиаперевозчикам возможности адаптироваться к стремительно изменяющейся глобальной среде, а государствам принимать более эффективное участие в деятельности международного воздушного транспорта, требует изменения в подходе и в применении расширенных критериев, выходящих за рамки

критерия национального владения и контроля за использованием права доступа к рынку. Владение авиаперевозчиками и контроль над ними – уникальный и сложный вопрос, обусловленный прежде всего особым способом регулирования международных воздушных перевозок.

Выгоды и риски либерализации

1.5 Либерализация владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью может принести несомненные выгоды. Например, она может предоставить авиаперевозчикам более широкий доступ к рынкам капитала и уменьшить их зависимость от государственной помощи. Она может позволить авиапредприятиям расширить сеть своих авиалиний посредством слияний, приобретений других авиапредприятий или образования альянсов. Она может также повысить экономическую эффективность авиационной отрасли за счет предоставления конкурентоспособным перевозчикам больших возможностей и расширения ассортимента услуг на рынке, что в свою очередь может быть выгодно пользователям. В то же время либерализация сопряжена с определенными рисками, могущими вызывать обеспокоенность, к каковым относятся, например, потенциальное появление "удобных флагов" в отсутствие эффективных нормативных мер по предупреждению этого явления, потенциальная возможность снижения стандартов безопасности полетов и авиационной безопасности в связи с усилением акцента на получение коммерческих результатов и возможная утечка иностранного капитала, способная привести к дестабилизации производства. Либерализация может повлиять на рынок рабочей силы, сказаться на национальных требованиях в отношении действий при возникновении чрезвычайной ситуации и на гарантии обслуживания. Наконец, в долгосрочном плане она может повлиять на конкуренцию авиакомпаний вследствие возможной концентрации отрасли (доминирование мировой авиатранспортной системы несколькими гигантскими авиаперевозчиками, образованными путем слияний или приобретений), что фактически происходит в большинстве других секторов обслуживания; однако эта проблема может быть решена путем параллельной разработки нормативных мер, направленных на недопущение антиконкурентной практики. При принятии решения по вопросу либерализации каждое государство должно учитывать эти выгоды и риски.