



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)

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

ОСЛАБЛЕНИЕ ПРАВИЛ, КАСАЮЩИХСЯ НАЗНАЧЕНИЯ АВИАКОМПАНИЙ

(Представлено 54 государствами-членами¹, членами Африканской комиссии гражданской авиации (АКГА))

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе, представляемом от имени 54 африканских государств, излагается африканская стратегия в отношении устойчивого развития воздушного транспорта, реализация которой обеспечивается гармонизацией выдачи разрешений и назначения авиакомпаний на основе общего набора критериев с учетом необходимости обеспечения гибкости в целях упрощения доступа авиакомпаниям к международным рынкам капитала. Выгода заключается в предоставлении авиакомпаниям, отвечающим установленным требованиям, доступа к международному рынку капитала и поощрении сотрудничества за счет консолидации, слияний и поглощений и трансграничных инвестиций.

Действия: Конференции предлагается согласиться с рекомендациями, представленными в п. 6.

Справочный материал

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

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Как правило, положения, касающиеся преимущественного владения авиакомпаниями и осуществления контроля за их деятельностью, которые обычно содержатся в соглашениях о воздушном сообщении (ASA), основаны не на положениях Конвенции о

¹ Алжир, Ангола, Бенин, Ботсвана, Буркина-Фасо, Бурунди, Габон, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Джибути, Египет, Замбия, Зимбабве, Кабо-Верде, Камерун, Кения, Коморские Острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Лесото, Либерия, Ливийская Арабская Джамахирия, Маврикий, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Марокко, Мозамбик, Намибия, Нигер, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Свазиленд, Сейшельские Острова, Сенегал, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Того, Тунис, Уганда, Центральнаяафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эфиопия, Южная Африка, Южный Судан.

международной гражданской авиации, а на положениях Соглашения о транзите при международных воздушных сообщениях. Согласно статье I раздела 5 упомянутого Соглашения каждое государство сохраняет за собой право отказать в выдаче или аннулировать удостоверение или разрешение, выданное авиатранспортному предприятию другого государства, в любом случае, когда оно не убеждено в том, что преимущественное владение и эффективный контроль осуществляются гражданами этого Договаривающегося государства.

1.2 В условиях глобализации и либерализации деятельности отрасли, в частности, в условиях приватизации авиакомпаний, появились альтернативные модели владения и осуществления контроля за их деятельностью. Однако наиболее предпочтительным является предложенная ИКАО статья, касающаяся назначения авиаперевозчиков (Пятая Всемирная авиатранспортная конференция, ATConf/5, 2003). Предлагаемая статья обеспечивает возможность назначения при условии соблюдения требований о регистрации, основном месте деятельности и наличии эффективного нормативного контроля, предусмотренных назначающим государством.

1.3 На практике государства очень широко и по своему усмотрению интерпретируют положения, касающиеся преимущественного владения или осуществления эффективного контроля. При рассмотрении концепции эффективного контроля основной вопрос заключается в том, кто фактически оказывает решающее влияние на деятельность авиакомпаний, в частности: а) кто обладает правом на использование всех активов авиакомпаний или их части (финансовый критерий); б) каковы состав, порядок голосования или полномочия на принятие решений руководящих органов авиакомпаний, и каким образом осуществляется руководство и организация деятельности авиакомпаний (управленческий критерий). По мнению некоторых аналитиков, эти положения, содержащиеся в ASA, носят чисто политический характер, что на практике свидетельствует о принятии решений с учетом в каждом случае конкретных обстоятельств, в частности, при проведении закрытых двусторонних переговоров. Например, Соединенные Штаты Америки (США) воздерживаются от применения требования о национальной принадлежности к авиакомпаниям, зарегистрированным в государствах, отвечающих требованиям категории I к обеспечению безопасности полетов/авиационной безопасности ФАУ, которые заключили с США соглашение об "открытом небе".

1.4 Учитывая тот факт, что в глобальном масштабе в двусторонних ASA широко используются традиционные критерии, касающиеся владения и осуществления контроля, авиакомпании также разработали ряд стратегий о сотрудничестве и партнерстве в качестве средства, позволяющего обойти ограничения, касающиеся владения, включая глобальные альянсы, слияния и поглощения, совместные предприятия, миноритарное владение, франчайзинг, дочерние предприятия, совместное использование кодов и, в некоторых случаях, эксплуатацию нескольких узловых аэропортов.

1.5 В результате снятия ограничений на владение и осуществление контроля авиакомпании, потребители и сотрудники получили соответствующие выгоды. Для потребителей возможность более тесной интеграции национальных авиакомпаний и появление новых авиакомпаний, имеющих более широкий доступ к глобальным источникам капитала, позволяет расширить конкуренцию и систему воздушных сообщений, а также повысить качество предоставляемого потребителям обслуживания. Для авиакомпаний доступ к иностранному капиталу и управленческим ресурсам, а также возможности для реструктуризации позволяют реализовать уже имеющиеся в большинстве других глобальных отраслей варианты, которые пока авиакомпаниям недоступны. Для сотрудников либерализация правил, касающихся владения и осуществления контроля, должна обеспечить эффективным авиакомпаниям возможность дальнейшего роста и увеличения располагаемого количества рабочих мест.

2. ПОЛОЖЕНИЯ О ВЛАДЕНИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ, ПРЕДУСМАТРИВАЕМЫЕ НОРМАТИВНЫМИ РАМКАМИ ЯМУСУКРСКОГО РЕШЕНИЯ

2.1 Ямусукрское решение (YD) является договоренностью стран континента, направленной на постепенную либерализацию регулярных и нерегулярных воздушных сообщений в пределах Африки; оно является нормативной основой для соглашений о воздушном сообщении внутри Африки. В его положениях, касающихся владения авиакомпаниями и осуществления контроля за их деятельностью, учтена предложенная ИКАО статья, предусматривающая замену положений о "преимущественном владении и эффективном контроле" концепцией "основного места деятельности и эффективного нормативного контроля". Важность этого положения заключается в том, что оно обеспечивает возможность расширения доступа для участия иностранного капитала в акционерном капитале африканских авиакомпаний и стимулирования реструктуризации африканских авиакомпаний посредством трансграничного вложения капитала и консолидаций.

2.2 Назначение и выдача разрешений: статьей 6 этого решения предусматривается право государств в письменном виде назначать:

- a) по крайней мере одну авиакомпанию для выполнения внутриафриканских воздушных перевозок;
- b) авиакомпанию из другого государства-участника, отвечающую установленным требованиям, для выполнения от его имени воздушных перевозок;
- c) африканскую многонациональную авиакомпанию, отвечающую установленным требованиям, в которой оно является долевым участником.

В этой связи для успешной реализации Ямусукрского решения исключительно важным является определение соответствия конкретной авиакомпании установленным требованиям.

3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

3.1 Имеется ряд проблем нормативного характера, для решения которых необходим инструктивный материал по справедливому применению правил, касающихся ослабления положений в отношении владения авиаперевозчиком и осуществления контроля за его деятельностью, или их замены положением, касающимся эффективного нормативного контроля.

3.2 Разработка системы "эффективного нормативного контроля" является сложной задачей, при решении которой необходимо учитывать ряд соображений. При создании авиакомпаний государства используют различные подходы в рамках применения национальных правил, причем во многих государствах по-прежнему сохраняется требование о необходимости преимущественного владения гражданами этих государств. Для признания положений, содержащихся в статье о владении и осуществлении контроля, государствам потребуется внести изменения в свои национальные законодательства параллельно с ослаблением критериев, касающихся обеспечения соответствия установленным требованиям, и положений о назначении.

3.3 Использование в двусторонних ASA традиционных критериев, касающихся владения и контроля, ограничивает возможности доступа многих авиакомпаний к глобальным рынкам. Перевозчики, базирующиеся в США, ЕС и других развитых странах, располагают хорошо развитыми сетями, и поэтому могут легко получить доступ к такому глобальному рынку.

Большинство африканских авиакомпаний такими возможностями не располагают. Таким образом, африканские государства имеют основания противодействовать ослаблению положений, касающихся владения и осуществления контроля. Необходим инструктивный материал, поясняющий возможность использования государствами преимуществ, обеспечиваемых новыми положениями об обеспечении соблюдения установленных требований, позволяющими государствам и их авиакомпаниям(ям) использовать имеющиеся глобальные рынки.

4. ОПЫТ, НАКОПЛЕННЫЙ АФРИКАНСКИМИ ГОСУДАРСТВАМИ

4.1 Крупные авиакомпании, выполняющие перевозки внутри Африки, полностью (100 %) находятся во владении государств, и большинство этих авиакомпаний оказывают влияние на определение политики государств в отношении владения. В число первых десяти африканских авиакомпаний, выполняющих полеты в Африке, входят "Иджипт эр", "Саут Эфрикан эруэйз", "Ройял эр Марокко", "Эр Алжирия", "Эфиопиан эрлайнз" и "Тунис эр", и они являются перевозчиками, находящимися в полном владении (100 %) государств. Из числа первых пяти "Кения эруэйз" является единственным африканским перевозчиком, мажоритарным владельцем которого является частный сектор; долевая структура владельцев авиакомпании заключается в следующем: отдельные кенийские держатели акций (30,94 %), КЛМ (на данный момент "Эр Франс – КЛМ", 26 %), кенийское правительство (23 %), кенийские институциональные инвесторы (14,2 %), зарубежные институциональные инвесторы (4,47 %) и отдельные зарубежные инвесторы (1,39 %). Однако владение по-прежнему находится в руках кенийских граждан.

4.2 Зарегистрирован ряд трансграничных инвестиций в авиакомпании, в частности при создании "Аски эрлайнз", западноафриканской региональной авиакомпании, базирующейся в Ломе, Того, 49 % акций которой принадлежат "Эфиопиан эрлайнз" и другим африканским частным инвесторам. "Кения эруэйз" также владеет 41,23 % акций частной танзанийской авиакомпании "Пресижен эр". Фонд Ага Хана по экономическому развитию оказывает поддержку созданию новых авиакомпаний в Африке: "Эр Югэнда", "Эр Мали" и "Эр Буркина" посредством предоставления акционерного капитала. Группа "Ага Хан" (AKFED) также владеет 15 % акций во вновь созданной авиакомпании "Эр Кот-д'Ивуар", а группа "Эр Франс – КЛМ" владеет 20 %.

4.3 С точки зрения стратегического сотрудничества и партнерства из пяти крупных африканских авиакомпаний "Саут Эфрикан эруэйз", "Иджипт эр" и "Эфиопиан эрлайнз" являются членами альянса Star Alliance, а "Кения эруэйз" – членом альянса SkyTeam. Авиакомпания, входящие в группу AKFED, также осуществляют свою деятельность в рамках альянса Group Celeastair Alliance. Такой подход обеспечивает различным авиакомпаниям возможность совместного использования ресурсов и специалистов, в частности при обновлении парка воздушных судов. Ряд африканских авиакомпаний также имеют соглашения о совместном использовании кодов; авиакомпания "Саут Эфрикан" совместно использует коды с авиакомпаниями "Эрлинк", "Эр Индия", "Эр Моришес", "Эмирейтс", "Джетблю эруэйз", "Лам Мозамбик эрлайнз", "Манго" (ее дочерняя авиакомпания), "Квантас" (альянс Oneworld) и "Верджин Атлантик эруэйз".

5. ВЫВОДЫ

5.1 Ямусукское решение (YD) было принято в 1999 году в условиях отсутствия имеющегося на данный момент опыта в области либерализации. Учитывая масштабы и волеизлияние государств в отношении применения содержащихся в их национальных правилах положений, касающихся владения и контроля, в духе YD, это не должно вызывать большой обеспокоенности, поскольку государства могут всегда отказаться от включения этих положений во внутриафриканские ASA.

5.2 Критерии обеспечения соответствия установленным требованиям имеют исключительно важное значение как для назначения авиакомпаний, выполняющих международные воздушные перевозки, так и для доступа к глобальному рынку. Необходимо, чтобы ИКАО разработала инструктивный материал в целях оказания помощи государствам в процессе назначения авиакомпаний, отвечающих установленным требованиям.

5.3 Для справедливого применения менее жестких правил, касающихся владения и контроля, имеется необходимость в согласовании нормативной базы посредством разработки согласованного набора правил конкуренции и правил защиты потребителей, создания возможностей и средств для обеспечения соблюдения и механизма урегулирования разногласий. Для признания авиакомпании в качестве отвечающей установленным требованиям исключительно важную роль играет система контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности. В этой связи для успешного применения критериев соблюдения установленных правил важным элементом является согласование нормативной системы выдачи лицензий авиакомпаниям.

6. РЕКОМЕНДАЦИИ

6.1 Конференции предлагается:

- а) просить ИКАО разработать инструктивный материал, касающийся назначения авиакомпаний, отвечающих установленным требованиям;
- б) настоятельно рекомендовать ИКАО поддержать предложение о согласовании правил конкуренции, правил защиты потребителей и механизма урегулирования споров;
- с) рекомендовать государствам отменить содержащиеся в их национальных правилах любые требования, касающиеся владения и осуществления контроля, которые препятствуют процессу полномасштабной либерализации воздушного транспорта.

— КОНЕЦ —