



35-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 27 повестки дня. Регулирование международных воздушных перевозок и итоги Пятой Всемирной авиатранспортной конференции

ДАЛЬНЕЙШАЯ ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ВЛАДЕНИЯ И КОНТРОЛЯ

(Представлено Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА))

АННОТАЦИЯ

Авиакомпаниям нужна свобода действий для проведения изменений. Либерализация правил владения авиакомпаниями и контроля их деятельности станет важным шагом вперед на пути создания глобальной авиационной отрасли. На АТConf/5 был сделан важный шаг вперед в этом направлении, что подтверждается изменениями, которые были внесены в национальную политику государств в последние годы. Это достижение представляет собой лишь один из шагов на данном пути. Следует приветствовать появление новых катализаторов изменений и обращаться к государствам-единомышленникам с настойчивым призывом проводить более либеральную политику и обеспечивать ее максимальную прозрачность.

1. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1.1 Проведенная ИКАО пятая Всемирная авиатранспортная конференция (АТConf/5) стала важным событием. Впервые правительства смогли согласовать глобальные рамки целей, принципов и политики либерализации международного воздушного транспорта. Это соглашение появилось в то время, когда авиационная отрасль сталкивалась с самым тяжелым кризисом за все времена ее существования вследствие изменения состояния мировой экономики и воздействия различных внешних потрясений. Рост цен на топливо в 2004 году еще раз подтвердил уязвимость коммерческой деятельности авиакомпаний и необходимость принятия ими адекватных мер для обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости.

1.2 ИАТА утверждает, что все более насущной становится необходимость того, чтобы правительства предоставляли авиакомпаниям такую же свободу действий для адаптации к

¹ Перевод на все языки выполнен в ИАТА.

глобальным переменам, какой пользуются другие отрасли экономики. Самый важный шаг, который правительства могут сделать в этом направлении, заключается в либерализации правил двустороннего владения авиакомпаниями и контроля их деятельности и в устранении национальных ограничений.

1.3 Конференция в значительной мере способствовала удовлетворению этой потребности отрасли. На ней была принята рекомендация о либерализации владения авиакомпаниями, в которой одобряются понятия «основное место ведения деятельности» и «эффективный регулирующий контроль» в качестве альтернатив такой формулировке, как «преимущественное владение и эффективный контроль», которая, как правило, используется в соглашениях о воздушном сообщении. Кроме того, Конференция призвала государства более гибко подходить к использованию другими государствами нетрадиционных критериев, в полной мере учитывая при этом необходимость обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности.

2. ПРОГРЕСС, ДОСТИГНУТЫЙ ПОСЛЕ КОНФЕРЕНЦИИ

2.1 Основной вопрос заключается в том, привели ли данные рекомендации к каким-либо изменениям в период после АТConf/5. Ответы на вопросник ИКАО, направленный государствам в сентябре 2003 года и касающийся их политики, практики и позиций в отношении владения авиакомпаниями и контроля их деятельности, свидетельствуют о том, что был достигнут определенный прогресс и что прозрачность политических позиций государств позволит постепенно сформировать действенное ядро государств-единомышленников, к созданию которого стремится сейчас отрасль. По состоянию на середину мая 2004 года на вопросник ответило 48 государств. Такой показатель отклика следует считать хорошим.

2.2 Результаты анализа ответов (см. прилагаемую таблицу) на вопросник ИКАО свидетельствуют о том, что:

- a) более одной трети государств не требуют, чтобы граждане их страны владели контрольным пакетом назначенной государством авиакомпании и фактически контролировали ее (В. 1). Такой подход отвечает требованиям законодательства Европейского сообщества, но в эту категорию входят также шесть государств, не являющихся членами Европейского союза;
- b) хотя 83% государств применяют принцип преимущественного владения и фактического контроля при назначении иностранных авиакомпаний, тем не менее от 44 до 69% государств готовы принять менее жесткие критерии (включая основное место ведения деятельности и эффективный регулирующий контроль), в том числе принятие таких критериев на основе каждого конкретного случая (В. 2);
- c) две трети государств готовы перейти к применению менее жестких критериев в отношении групп, основанных на «общности интересов», и более половины государств будут готовы в будущем к разработке общей политики с государствами-партнерами (В. 2b) и 4b));

- d) более двух третей государств (В. 3а)) согласны в будущем принять критерии иные, чем традиционное владение и контроль, а некоторые из государств будут делать это на основе каждого конкретного случая;
- e) одно из каждых четырех государств будет готово в будущем выпускать отдельное заявление о политике, регулирующей назначение иностранных авиакомпаний (В. 4а)). Это было одним из предложений, внесенных ИАТА на АТConf/5, в качестве одного из средств создания ядра государств-единомышленников.

2.3 Хотя эта новая политика не нашла еще отражения в пересмотренных двусторонних соглашениях, государства во всех регионах мира приняли, тем не менее, решение о том, чтобы разрешать эксплуатацию или организацию авиакомпаний в соответствии с новыми критериями. В этой связи дальнейшая разработка региональных соглашений или соглашений между странами-единомышленниками играет решающую роль.

2.4 Перед АТConf/4, состоявшейся в 1994 году, Европейский союз (ЕС) и Андский пакт были единственными региональными плюрилатеральными соглашениями. Позже было создано семь дополнительных региональных групп¹ и в 2001 году заключено одно многостороннее соглашение, известное как MALIAT (Многостороннее соглашение по либерализации международного воздушного транспорта), которое подписали девять государств Азии, Северной и Южной Америки. В соглашении MALIAT сделана попытка изменить стандартное положение о владении авиапредприятием и контроле его деятельности с целью обеспечения новых возможностей для инвестиций в авиакомпании, охваченные соглашением.

2.5 Другие шаги по либерализации владения авиапредприятиями и контроля их деятельности предпринимаются на специальной основе. В их число входит принятие Австралией принципа права на заключение многочисленных трансграничных соглашений в Латинской Америке.

3. КАТАЛИЗАТОР ИЗМЕНЕНИЙ

3.1 Европейский союз представляет собой важную группу государств-единомышленников и его следует рассматривать в качестве одного из основных катализаторов изменений. В настоящее время авиационные правила ЕС применяются в 29 странах, и они будут постепенно в той или иной степени применяться также в других соседних странах. На АТConf/5 ИАТА высказывала мнение о том, что любой повсеместный пересмотр двусторонних соглашений о воздушном сообщении окажется чрезвычайно сложным процессом. Эту трудность можно устранить путем принятия односторонней декларации или заключения плюрилатеральных (блок с

¹ Группы, созданные после 1995 года: КАРИКОМ (Соглашение о воздушном сообщении 1996 года (14 Карибских государств), Форталезское соглашение 1997 года (6 южноамериканских государств), Банжульское соглашение 1997 года (6 западноафриканских государств), Соглашение CLMV 1998 года (Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мьянма и Вьетнам), соглашение 1998 года, заключенное 16 государствами-членами АРКГА, соглашение 1999 года, заключенное шестью государствами Экономического и валютного сообщества Центральной Африки (СЕМАК), соглашение 1999 года, заключенное 20 государствами Общего рынка для Восточной и Южной Африки (КОМЕСА) и министерское решение Ямусукро II 1999 года, подписанное 52 африканскими государствами.

блоком) договоренностей. Соглашение, подписанное между ЕС и Соединенными Штатами Америки, открывает такую возможность.

3.2 В результате рассмотрения дела «Открытое небо» (5 ноября 2002 года) Европейский суд (ЕС) пришел к выводу о том, что положение о национальной принадлежности владельцев в соглашениях о воздушных сообщениях (СВС), заключенных государствами Европейского союза, нарушает закон Европейского экономического сообщества, так как оно ограничивает свободу создания авиакомпаний Сообщества.

3.3 В соответствии с данным судебным постановлением Европейской комиссии были предоставлены конкретные полномочия касательно внешних авиационных отношений. В их число входят «горизонтальные полномочия» на ведение переговоров со всеми третьими странами на ограниченной основе для изменения положений в соглашениях о воздушном сообщении, касающихся национальной принадлежности владельцев, которые ограничивают свободу создания авиакомпаний Сообщества, и другие полномочия на ведение переговоров о заключении единого комплексного соглашения от имени *Открытой авиационной зоны (ОАЗ)* с Соединенными Штатами Америки вместо существующих двусторонних соглашений. *(Данный материал был написан в мае 2004 года, когда переговоры между Европейским союзом и США еще не были завершены).*

3.4 Переговоры об «Открытой авиационной зоне» несут мощный потенциал для существенных изменений и могут дать начало новой программе деятельности международного воздушного транспорта посредством обеспечения полной либерализации взаимоотношений между двумя важными торговыми партнерами и создания единого рынка. Окончательное соглашение – в зависимости от сферы охвата – может послужить катализатором в других регионах и привлечь участников из других стран.

3.5 В результате принятого Судом постановления Европейской комиссии предоставляются сейчас полномочия на проведение повторных переговоров о положениях, регулирующих национальную принадлежность владельцев, а на государства-члены ЕС возлагается индивидуальное обязательство внести изменения в свои 1,500–2,000 СВС путем замены положения о «национальном владении» положением о «владении гражданами Сообщества». Другие государства совершенно не обязаны принимать такое изменение и могут по-прежнему учитывать устоявшиеся с течением времени коммерческие интересы.

3.6 Проект стандартного положения ЕС о назначении (по состоянию на май 2004 года), предлагаемого для включения в пересмотренные соглашения о воздушном сообщении, в огромной мере соответствует предложению, которое было внесено ИАТА на АТConf/5 о разделении понятий владения и эффективного регулирующего контроля. Согласно этому положению, авиакомпании, назначенные государством, не входящим в Европейский союз, должны быть а) «общепризнанными на территории» третьей страны и сертифицированы в соответствии с применимыми законами; и б) третья страна имеет и сохраняет «эффективный регулирующий контроль» за деятельностью авиакомпании. Эта формулировка носит более либеральный характер, чем другие, так как в ней указывается «на общее признание», а не на «основное место ведения деятельности».

3.7 Несмотря на ту роль, которую играют региональные группы в процессе ослабления ограничений на владение и контроль, ИАТА считает, что решение этого вопроса в глобальном масштабе, как и других вопросов, связанных с деятельностью авиации, должно оставаться

долгосрочной целью. Рекомендации ATConf/5 могут служить полезным руководством в этой работе.

4. **ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ**

4.1 Ассамблее предлагается:

- a) принять к сведению изменения в политике государств, направленные на либерализацию вопросов владения и контроля, которые осуществляются со времени пятой Всемирной авиатранспортной конференции;
- b) одобрить рекомендации пятой Всемирной авиатранспортной конференции;
- c) призвать государства к практической реализации этих рекомендаций при первой же возможности;
- d) настоятельно предложить государствам-единомышленникам, которые готовы принять более либеральные критерии, сообщить об этом ИКАО с целью обеспечения максимальной прозрачности.

ДОБАВЛЕНИЕ

**КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОТВЕТОВ НА ПИСЬМО ИКАО ГОСУДАРСТВАМ
 ПО ВОПРОСУ О ВЛАДЕНИИ И КОНТРОЛЕ
 (SC 5/6-03/88, 26 сентября 2003 года)**

Подготовленное ИАТА краткое изложение 48 ответов, полученных ИКАО по состоянию на май 2004 года

	ВОПРОС	ДА	НЕТ	На основе каждого конкретного случая
1.	Требуете ли вы при назначении вашей авиакомпании для эксплуатации договорных линий по соглашению о воздушном сообщении, чтобы она находилась в преимущественном владении граждан вашей страны (или чтобы они владели контрольным пакетом) и под их фактическим контролем?	29	17	3
2.	Какой из нижеуказанных критериев вы признаете при рассмотрении вопроса о назначении иностранной авиакомпании:			
a)	преимущественное владение назначающей стороной или ее гражданами (или владение ими контрольным пакетом) и осуществляемый ими фактический контроль (традиционный подход);	40	1	5
b)	преимущественное владение одним или несколькими государствами, которые являются сторонами соглашения или входят в переопределенную региональную группу (или владение ими контрольным пакетом) (например, перевозчик, созданный на основе «общности интересов»);	16	5	17
c)	зарегистрирована в качестве юридического лица и имеет основное место ведения деятельности или постоянное местонахождение на территории назначающей стороны;	18	6	11
d)	основное место ведения деятельности расположено на территории назначающей стороны и находится под ее фактическим контролем (без требования 1 в отношении владения);	11	13	10
e)	основное место ведения деятельности находится на территории назначающей стороны, осуществляющей фактический регулятивный контроль	19	9	7
f)	любые другие критерии (просьба привести описание).	3	5	1
3.	Готовы ли вы при назначении авиакомпаний в будущем принимать иные критерии, помимо традиционных критериев национального владения и контроля, в отношении:	3	2	3
a)	как себя, так и иностранного партнера?	25	6	7
b)	иностранного партнера, но с сохранением традиционных критериев применительно к себе?	6	22	5

	ВОПРОС	ДА	НЕТ	На основе каждого конкретного случая
с)	Какие условия экономического регулирования вы будете выдвигать для такого признания? (просьба привести описание).	5	4	2
4.	Готовы ли вы рассмотреть вопрос о внедрении следующих позитивных действий для оказания содействия либерализации порядка владения авиаперевозчиками и контроля над ними:	1	1	1
a)	выпуск индивидуальных заявлений о политике, определяющей порядок признания назначений иностранных перевозчиков?	12	15	2
b)	разработка общей политики с государствами-партнерами? (просьба, по возможности, сообщить с каким(и) именно партнером(ами));	23	6	2
с)	любые другие действия (просьба привести описание).	–	5	1

— КОНЕЦ —