

**ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ  
"ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ"**

(Монреаль, 24–29 марта 2003 года)

**Пункт 2 повестки дня.** Изучение ключевых проблем регулирования при либерализации  
**Пункт 2.1 повестки дня.** Владение авиаперевозчиками и контроль за их деятельностью

**ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ВЛАДЕНИЯ АВИАПЕРЕВОЗЧИКАМИ И  
КОНТРОЛЯ ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

(Представлено Секретариатом)

**АННОТАЦИЯ**

В настоящем документе рассматриваются вопросы и варианты политики либерализации владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью и предлагается новый альтернативный критерий (помимо критерия национального владения) для использования авиапредприятиями права доступа к рынку. Здесь также рассматриваются и предлагаются возможные подходы к содействию либерализации в данной области.

Действия Конференции указаны в п. 8.1.

**СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ**

*Дос 9587, Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта*

**1. ВВЕДЕНИЕ**

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 40-х годов, обеспечивает установление удобной связи между перевозчиком и назначающим государством, посредством которой стороны в соглашении могут: а) проводить политику "баланса выгод"

соответствующих авиапредприятий; b) предотвращать косвенное получение односторонних выгод государством, не являющимся стороной в соглашении, через посредство своего перевозчика и c) 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.

1.4 Транснациональное инвестирование авиаперевозчиков происходит на фоне расширения практики многонационального владения и в других обслуживающих отраслях экономики. При подобном изменении глобальных условий коммерческой деятельности авиационной отрасли первоначальные основания применения критерия владения и контроля становятся все более неуместными. Необходимость предоставления авиаперевозчикам возможности адаптироваться к стремительно изменяющейся глобальной среде, а государствам возможности более эффективного участия в деятельности международного воздушного транспорта, требует изменения в подходе и применения расширенных критериев, выходящих за рамки критерия национального владения и контроля, для использования права доступа к рынку. Владение авиаперевозчиками и контроль над ними – уникальный и сложный вопрос, обусловленный прежде всего особым способом регулирования международных воздушных перевозок. В настоящем документе рассматривается вопрос дальнейшего преобразования критериев владения и контроля.

## 2. ПРЕДЫДУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИКАО

2.1 ИКАО всесторонне рассматривала данный вопрос с учетом меняющихся потребностей. Еще в 1983 году 24-я сессия Ассамблеи приняла резолюцию A24-12 (в настоящее время включена в резолюцию A33-19), в которой была введена концепция "общности интересов" в отношении назначения авиапредприятий развивающихся стран. На Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/4) 1994 года были одобрены два расширенных критерия (один распространяет критерии преимущественного владения и фактического контроля на одно или несколько государств – сторон в соглашении, а другой распространяет концепцию "общности интересов" на все государства, т. е. на любое одно или несколько государств, входящих в заранее определенную группу). По рекомендации ATConf/4 Организация разработала дополнительный критерий, основанный на концепции "основного места деятельности и прочной связи" (рекомендация ATRP/9-4), который впоследствии был одобрен Советом в качестве руководства для факультативного использования государствами (см. Дос 9587). Положения о "общности интересов" и "основном месте деятельности" в настоящее время содержатся в немногих соглашениях о воздушном сообщении.

2.2 На 33-й сессии Ассамблеи ИКАО, состоявшейся в 2001 году, было обращено внимание на усложнение регулирования в результате применения государствами неодинаковых подходов к назначению авиапредприятий и предоставлению им эксплуатационных разрешений, а также на необходимость согласования этих подходов Организацией, возможно, на основе концепции "основного места деятельности". Ассамблея приняла к сведению, что в ближайшем будущем основную обеспокоенность может вызывать проблема инвестиций в авиакомпании, независимо от того, являются они трансграничными или нет, и согласилась с тем, что данный вопрос следует рассмотреть в контексте Пятой Авиатранспортной конференции (ATConf/5).

2.3 В рамках подготовительной работы к ATConf/5 Секретариат провел в 2002 году обзор политики и практики государств в отношении владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью (письмо государствам SC 5/2-01/50 от 16 мая 2001 года). Обзор показал, что хотя многие государства при рассмотрении правил о владении авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью по-прежнему придают большое значение интересам национальных авиапредприятий, более широкие национальные интересы, в том числе интересы экономического развития и торговли, стали наиважнейшим фактором. Некоторые государства вполне готовы применять некоторые расширенные критерии. Обзор подтвердил полезность инструктивного материала ИКАО в данной области и потребность в проведении Организацией дальнейшей работы. Результаты обзора говорят о том, что ключом к ускорению либерализации является разработка или уточнение практических механизмов регулирования, учитывающих потребности и проблемы как назначающих, так и принимающих государств.

### 3. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

3.1 В рамках нынешнего режима регулирования регулярных международных воздушных сообщений государство должно обеспечить получение не только необходимых прав доступа к рынку, но и эксплуатационных разрешений со стороны всех государств-партнеров по соглашению, в которые назначенное им авиапредприятие (авиапредприятия) будет выполнять полеты. Традиционный критерий назначения авиапредприятий и предоставления им разрешений на основе национальной принадлежности был общепринятым, когда большинство национальных перевозчиков находились в собственности назначающих государств или их граждан. Однако в результате процессов либерализации и приватизации ситуация существенно изменилась. Появились разнообразные формы владения национальными авиаперевозчиками, многие перевозчики уже не принадлежат государству и некоторые подходят к моменту перехода контрольного пакета акций к гражданам собственных стран, в то время как многие государства вносят коррективы в свою политику с целью ослабления ограничений на вложение иностранного капитала в национальных перевозчиков, в частности при их приватизации.

3.2 Кроме того, некоторыми двусторонними соглашениями о воздушном сообщении и региональными соглашениями были введены определенные расширенные критерии владения авиаперевозчиками и контроля над ними. Тем не менее большинство соглашений, включая либеральные соглашения или соглашения об "открытом небе", по-прежнему применяют традиционный критерий, несмотря на отсутствие согласованных определений двух элементов данной концепции и его подверженность различным толкованиям и применениям. Исключения или отклонения от этого критерия существуют давно, и опыт либерализации в этой области (например, в Европейском союзе критерий национального владения и контроля заменен критерием общего владения и контроля) показывает, что они могут иметь место, не входя в противоречия с обязательствами сторон по Чикагской конвенции и не подрывая характера международных воздушных перевозок.

3.3 Продолжение использования традиционного критерия является аномалией. Широко признается, что каждое государство должно иметь возможность осуществлять либерализацию воздушного

транспорта по собственному усмотрению и собственными темпами, однако традиционные положения в силу права отказа, имеющегося у других государств, практически препятствует государству, решившему ускорить либерализацию, сделать это в отношении назначения авиапредприятий для использования права доступа к рынку. Более того, основная цель государств, использующих этот критерий, состоит в том, чтобы экономические выгоды, создаваемые двусторонними соглашениями о воздушном сообщении, получали лишь договаривающиеся стороны и/или их граждане. Однако это ограничение сужает круг источников инвестирования авиаперевозчиков, что с учетом характера авиационной отрасли и растущей конкуренции может негативно сказаться на их возможностях участия.

3.4 Вопрос, требующий рассмотрения, можно сформулировать следующим образом: имеется ли необходимость в сохранении экономической связи между авиапредприятием и назначающим его государством (включая "основное место деятельности и/или место регистрации в качестве юридического лица", но не ограничиваясь этим), особенно в условиях либерализации владения авиаперевозчиками и контроля над ними на региональной и многосторонней основе. Имела место определенная дискуссия по вопросу о целесообразности полного отказа от требования о наличии экономической связи и сохранения нормативного контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности в качестве единственной связи между назначающим государством и авиапредприятием. ИАТА в этом отношении пошла еще дальше и решительно выступила за то, чтобы любая авиакомпания могла быть назначена в соответствии с соглашением о воздушном сообщении, если сторона, признающая назначение, убедилась в том, что сертификат эксплуатанта (АОС) этой авиакомпании, выдан полномочным органом, приемлемым для этой стороны.

3.5 Либерализация владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью может дать определенные 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 больших возможностей конкурентоспособным перевозчикам 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 беспокойство, к каковым относятся, например, потенциальное появление "удобных флагов" в отсутствие эффективных нормативных мер по его предупреждению, возможность снижения стандартов безопасности полетов и авиационной безопасности в связи усилением акцента на получение коммерческих результатов и возможная утечка иностранного капитала, способная привести к дестабилизации производства. Либерализация может повлиять на рынок рабочей силы, национальные требования в отношении действий в случае возникновения чрезвычайной ситуации и гарантию 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.

3.6 Нынешний механизм двусторонних отношений также ставит перед государствами два отдельных, но взаимосвязанных вопроса: 1) перед желающими осуществить либерализацию – как устранить потенциальный риск отказа партнерами по двусторонним соглашениям в признании назначенных авиапредприятий; и 2) перед желающими сохранить требование о национальном владении и контроле в отношении собственных перевозчиков – следует ли признавать назначенные иностранные авиапредприятия с либеральными формами владения и контроля и, если следует, то как обеспечить сохранение возможности установления связи между авиапредприятием и назначающим государством в целях предотвращения появления "удобных флагов" и обеспечения безопасности полетов и авиационной

безопасности. В отношении первого вопроса можно отметить, что никакое государство, по всей видимости, не пойдет на либерализацию, если оно рискует потерять свои коммерческие права в связи с принадлежностью назначенного им авиапредприятия иностранным лицам. Что касается второго вопроса, то в зависимости от подхода государства к признанию назначений оно может либо помочь, либо помешать усилиям назначающих государств по проведению либерализации. Основная проблема сейчас состоит в определении, как поступить, чтобы государства, не желающие осуществлять либерализацию в настоящее время, не мешали делать это другим государствам.

3.7 Одна из основных целей либерализации регулирования в этой области заключается в создании эксплуатационной среды, в которой авиаперевозчики могли бы работать эффективно и экономично без ущерба для безопасности полетов и авиационной безопасности. Опыт либерализации на национальном и региональном уровнях, как представляется, свидетельствует о том, что без снятия ограничений, вытекающих из режима двусторонних отношений, прогресс в деле содействия либерализации будет невелик. Поэтому усилия следует направить, во-первых, на разработку альтернативного механизма регулирования, который устранил эти ограничения и решит проблемы, связанные с их устранением, и, во-вторых, на определение средств осуществления такой реформы.

#### **4. АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ**

4.1 С учетом вышеизложенного и исходя из результатов работы, уже проделанной ИКАО, а также другими организациями (Европейская конференция гражданской авиации (ЕКГА), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА), соглашение об открытом небе "Кона" между шестью государствами – членами организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АРЕС)), возможный альтернативный механизм регулирования назначения авиапредприятий и предоставления им разрешений может быть разработан на основе рекомендации АТРР/9-4 (т. е. рекомендации о применении принципа "основного места деятельности и прочной связи", который уже одобрен Советом). В соответствии с этим механизмом стороны в двустороннем соглашении будут соглашаться на назначение авиапредприятия для использования согласованного права доступа к рынку, если авиапредприятие имеет "основное место деятельности" на территории назначающей стороны и назначающая сторона осуществляет "фактический нормативный контроль" за деятельностью авиапредприятия. Такой механизм будет дополняться конкретными критериями, относящимися к этим двум концепциям (см. п. 4.6 ниже).

4.2 Предлагаемый механизм направлен на расширение экономических критериев назначения авиапредприятий и предоставления им разрешений с сохранением необходимой связи между авиаперевозчиком и назначающим государством и усилением нормативного контроля, в том числе за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности.

4.3 Данный механизм позволяет государству назначать авиаперевозчиков (в том числе находящихся в преимущественном владении его граждан), которых оно считает подходящими для использования предоставленных государству прав доступа к рынку в соответствии с двусторонним соглашением. В то же время он усиливает обязательства назначающей стороны сохранять фактический нормативный контроль (в том числе за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности) над назначаемым авиапредприятием. Такой контроль предполагается осуществлять главным образом посредством лицензирования, которое может включать как экономические, так и эксплуатационные элементы. Механизм не требует, чтобы государство изменяло свои законы, политику или правила, касающиеся национального владения и контроля над своим национальным авиаперевозчиком (авиаперевозчиками), но позволяет осуществить такие изменения, если и когда государство пожелает этого.

4.4 За государством, получающим уведомление о назначении авиапредприятия, он сохраняет дискреционное право отказа в выдаче разрешения в качестве меры контроля с учетом законной обеспокоенности, если и когда это потребуется. Сохранение этого права в сочетании с усилением нормативного контроля, в том числе требующегося от назначающей стороны, предоставляет принимающей стороне необходимые средства для решения таких потенциальных проблем, как безопасность полетов и авиационная безопасность, а также для решения экономических вопросов, включая появление "удобных флагов".

4.5 Предлагаемый механизм должен способствовать созданию более благоприятной эксплуатационной среды, в которой авиапредприятия будут осуществлять свою коммерческую деятельность в соответствии с условиями рынка и своими коммерческими потребностями, как это делается в других отраслях экономики. Он принесет пользу всем государствам, чьи авиаперевозчики нуждаются в доступе к международному капиталу, в частности перевозчикам из развивающихся стран, и тем самым расширит возможности их участия в авиатранспортной системе. Механизм облегчит приватизацию государственных авиапредприятий, нуждающихся в иностранных инвестициях. Он не приведет к серьезным изменениям существующей двусторонней структуры, так как может быть введен через обычный процесс двусторонних переговоров и консультаций на основе принципа взаимности. Применение его может способствовать расширению либерализации в таких областях, как доступ к рынку, однако он не приведет к "попустительству" ввиду сохранения всех инструментов регулирования, и именно каждое государство будет определять, как и в какой степени ему следует осуществлять либерализацию.

4.6 Нижеуказанный проект типовой статьи, разработанный при содействии Группы экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP), выносится на рассмотрение Конференции как предлагаемый Договаривающимся государствам для использования по их усмотрению в соглашениях о воздушном сообщении. Данное положение включено в типовое соглашение о воздушном сообщении, содержащееся в документе ATConf/5-WP/17.

### ***"Статья X. Назначение и разрешение"***

1. *Каждая Сторона имеет право назначить в письменной форме другой Стороне [авиапредприятие][столько авиапредприятий, сколько она желает] для эксплуатации договорных линий [в соответствии с настоящим Соглашением], а также аннулировать или изменить такое назначение.*
2. *По получении уведомления о таком назначении и обращения назначенного авиапредприятия [сделанного в форме и способом, установленными для получения эксплуатационного разрешения [и технического разрешения] каждая Сторона с минимальной процедурной задержкой дает соответствующее эксплуатационное разрешение при условии, что:*
  - a) *назначенное авиапредприятие имеет основное место деятельности\* [и постоянное местонахождение] на территории назначающей Стороны;*
  - b) *Сторона, назначающая авиапредприятие, осуществляет и поддерживает фактический нормативный контроль\*\* за деятельностью авиапредприятия;*
  - c) *Сторона, назначающая авиапредприятие, соблюдает положения, содержащиеся в статье X (Безопасность полетов) и статье Y (Авиационная безопасность);*

*d) назначенное авиапредприятие отвечает другим условиям, установленным законами и правилами, обычно применяемыми к осуществлению международных воздушных сообщений Стороной, получающей уведомление о назначении.*

3. По получении эксплуатационного разрешения, упомянутого в п. 2, назначенное авиапредприятие может в любое время начать эксплуатацию договорных линий, для которой оно таким образом назначено, при условии соблюдения данным авиапредприятием применимых положений настоящего Соглашения.

Примечания:

i) \*подтверждение наличия основного места деятельности включает следующие факторы: авиапредприятие учреждено и зарегистрировано в качестве юридического лица на территории назначающей Стороны в соответствии с применимыми национальными законами и правилами, имеет значительный объем перевозок и осуществляет значительные капитальные вложения в физические средства на территории назначающей Стороны, платит подоходный налог, регистрирует и базирует там свои воздушные суда и нанимает значительное количество граждан этой Стороны в качестве управленческого, технического и эксплуатационного персонала.

\*\*подтверждение осуществления фактического нормативного контроля включает следующее, но не ограничивается этим: авиапредприятие имеет действительную эксплуатационную лицензию или разрешение, выданные лицензирующим органом, например сертификат эксплуатанта (АОС), отвечает критериям, установленным назначающей Стороной в отношении осуществления международных воздушных сообщений, таким, например, как доказательство финансового благополучия, способность удовлетворять требованию о защите общественных интересов, принятие обязательств по гарантии обслуживания и т. д.; назначающая Сторона имеет и поддерживает программу контроля в области безопасности полетов и авиационной безопасности в соответствии со стандартами ИКАО."

ii) условия, изложенные в п. 2 настоящей статьи, следует также использовать в статье об отмене разрешения.

4.7 Применение предлагаемого механизма может иметь последствия для государств – сторон в соглашении о транзите при международных воздушных сообщениях (IASTA) в том смысле, что некоторые авиапредприятия могут перестать отвечать требованиям положений о владении и контроле данного Соглашения. Однако такие последствия могут быть весьма незначительны, поскольку: 1) согласно предлагаемому механизму авиапредприятие может по-прежнему находиться в преимущественном владении и под фактическим контролем назначающего государства или одного из государств – сторон в IASTA, участниками которого в настоящее время являются 118 государств; 2) авиапредприятие может быть вправе осуществлять полеты на основании соответствующих двусторонних соглашений, уже предоставивших две первые "свободы воздуха" и 3) в случае, когда авиапредприятие не отвечает требованиям в первых двух ситуациях, соответствующим государствам может быть предложено свободно осуществить их дискреционное право дать разрешение на выполнение таких полетов, если авиапредприятие отвечает другим важнейшим требованиям, таким, как обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности.

## 5. ВОЗМОЖНЫЕ ПОДХОДЫ К СОДЕЙСТВИЮ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ

5.1 Либерализации в этой области можно содействовать несколькими способами. Во-первых, государства могут применить к своим перевозчикам расширенные критерии, включая вышеупомянутый альтернативный механизм; чем больше государств сделает это, тем больше будет возможностей для их принятия в соглашениях о воздушном сообщении.

5.2 Однако принимая во внимание, что большинство государств использовали и продолжают использовать в своих двусторонних соглашениях традиционные критерии, а также учитывая большую продолжительность и сложность процесса изменения тысяч существующих соглашений, следует изучить возможность выработки более практичных решений, позволяющих государствам подходить к требованию о владении и контроле гибко без изменения существующего режима, но в то же время дающих определенную уверенность, требующуюся государствам с точки зрения регулирования и необходимую перевозчикам для принятия стратегических и инвестиционных решений.

5.3 Многие государства имеют законные основания требовать применения принципа национального владения и контроля к собственным перевозчикам. Однако такое государство может учесть потребности других государств, желающих осуществить либерализацию в этой области тремя возможными способами:

- a) позволив своим партнерам по двусторонним соглашениям применять расширенные критерии к назначенным предприятиям этих партнеров, сохранив применение традиционного критерия в отношении собственных назначенных перевозчиков (как сделано, например, в двусторонних соглашениях, стороной которых является Гонконг, особый административный район Китая);
- b) осуществив дискреционное право, предоставленное по двустороннему соглашению, признать назначенного перевозчика своего партнера по соглашению, который не отвечает традиционному критерию владения и контроля, если этот перевозчик удовлетворяет другим важнейшим требованиям, таким, как обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности; и
- c) обнародовав свою позицию в отношении условий, на которых оно будет признавать назначение иностранных авиапредприятий, желательно в виде общей применяемой политики, поскольку воздушные сообщения, основанные на использовании сети авиалиний, могут осуществляться только при условии получения разрешений от всех государств пунктов назначения. Политика применения индивидуального подхода в зависимости от конкретного случая не поможет созданию уверенности, необходимой для авиапредприятий.

5.4 Для государств, желающих принять позитивные меры по либерализации правил владения и контроля, одним из возможных подходов является взятие на себя добровольного публичного "обещания" или обязательства либерально подходить к требованию о владении и контроле при рассмотрении назначений иностранных авиапредприятий, производимых в соответствии с двусторонними соглашениями. Это может делаться либо отдельными государствами самостоятельно, либо на многосторонней основе государствами-единомышленниками, действующими согласованным образом.

5.5 Хотя вариант, предусматривающий самостоятельные действия государств, остается правомерным, согласованный многосторонний механизм может быть лучшим средством достижения цели на более широкой и надежной основе. Либерализация правил владения и контроля может стать более



заманчивой для государства в случае образования "критической массы", т. е. достаточного количества партнеров по двусторонним соглашениям, обязавшихся не отказывать в признании назначенных им авиапредприятий. В отсутствие согласованных действий эта критическая масса навряд ли может образоваться быстро, поскольку на проведение отдельных переговоров о пересмотре соглашений о воздушном сообщении потребуется значительное время. В этой связи основная группа заинтересованных важнейших рынков, публично взявших на себя такое обязательство, может создать импульс к либерализации в ожидании более широкого использования альтернативного критерия, сформулированного в п. 4.6 выше. Настоящая Конференция – удобный случай для таких государств сделать подобные заявления.

5.6 Рассмотрев вопрос о том, как это может быть осуществлено, Рабочая группа по либерализации владения авиаперевозчиками и контроля над ними, созданная Группой АТРР, рекомендовала, чтобы государства-единомышленники, разработали механизм, составляющий многостороннюю гарантию продолжения использования авиапредприятиями доступа к рынку, предоставляемого по соответствующим соглашениям о воздушном сообщении, без какого-либо риска для признания их назначений. В рамках такого механизма государства могут совместно обязаться толковать экономический критерий назначения авиапредприятий, установленный в их двусторонних соглашениях, как охватывающий авиапредприятия с либеральными формами владения и контроля, назначенные либо участниками механизма, либо любыми государствами. Все остальные элементы соответствующих двусторонних соглашений могут оставаться неизменными (например, постоянный контроль за доступом к рынку путем согласования коммерческих прав, непрерывное обеспечение контроля в области безопасности полетов и авиационной безопасности со стороны назначающих государств). Такая гарантия может быть предоставлена как на взаимной, так и не на взаимной основе. Это может быть сделано посредством индивидуальных заявлений или совместного заявления об общей политике или путем принятия юридически обязательного документа. Эти подходы могут применяться на региональном или всемирном уровне.

5.7 Рабочая группа также предложила, чтобы ИКАО вела и издавала реестр позиций Договаривающихся государств в отношении предоставления разрешений иностранным назначенным авиапредприятиям, включая индивидуальные и совместные заявления о политике, и чтобы ИКАО уточнила варианты, определенные Рабочей группой. Авиатранспортный комитет рассмотрел предложения и решил, что они должны учитываться Секретариатом при разработке мер содействия либерализации владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью, уделяя должное внимание таким важным принципам, как недискриминация и неисключительное участие. В этой связи Секретариат разработал рекомендацию, приводимую в п. 7 ниже, которая, по его мнению, создает соответствующий баланс между мерами содействия либерализации со стороны государств, желающих сделать это, и гарантиями для других государств.

## 6. ВЫВОДЫ

6.1 Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

- a) растущие и расширяющие процессы либерализации, приватизации и глобализации требуют модернизации порядка регулирования условий назначения авиапредприятий и выдачи им разрешений для предоставления авиаперевозчикам возможности адаптироваться к быстро меняющейся среде. Либерализация правил владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью дает очевидные выгоды. Опыт либерализации в сфере владения и контроля показывает, что она может осуществляться, не входя в противоречия с обязательствами сторон по Чикагской конвенции и не подрывая характера международных воздушных перевозок.

- b) При либерализации условий назначения авиапредприятий и предоставления им разрешений государства должны обеспечивать надлежащее рассмотрение проблем безопасности полетов и авиационной безопасности, а также экономического и социального влияния и в полной мере учитывать прочие потенциальные риски, связанные с иностранными инвестициями (например, утечка капитала, неопределенность в отношении гарантий обслуживания).
- c) Статья, предлагаемая в п. 4.6, дает государствам практичный альтернативный вариант либерализации условий своих соглашений о воздушном сообщении в части назначения авиапредприятий и предоставления им разрешений, который действительно учитывает потребности и проблемы государств. Дополнив другие варианты, разработанные ИКАО, он будет способствовать достижению государствами общей цели постепенной либерализации регулирования.
- d) Хотя определение подхода и направления в отношении либерализации в конечном итоге будет определять каждое государство, исходя из своих национальных интересов, использование предлагаемого механизма может способствовать расширению либерализации. Однако чтобы иметь такой эффект, он должен применяться без промедления и как можно шире.
- e) Учитывая, что в рамках двусторонних соглашений уже обеспечивается определенная гибкость, государства могут в краткосрочном плане применять более позитивные подходы (включая согласованные действия) к содействию либерализации, признавая назначенные иностранные авиапредприятия, не отвечающие традиционному критерию владения и контроля.
- f) ИКАО играла и должна по-прежнему играть ведущую роль в содействии либерализации в данной области; Организация должна распространять свой инструктивный материал, постоянно следить за развитием событий и, при необходимости, дополнительно изучать основные проблемы в широком контексте постепенной либерализации.

## 7. РЕКОМЕНДАЦИЯ

7.1 Конференции предлагается рекомендовать, чтобы:

- a) государства при рассмотрении вопросов назначения авиапредприятий и предоставления им разрешений в рамках своих отношений в области международного воздушного транспорта как можно шире использовали альтернативный вариант, изложенный в п. 4.6, с учетом своих потребностей и обстоятельств;
- b) государства, желающие либерализовать условия признания назначений иностранных авиапредприятий, не отвечающих требованиям положений о владении и контроле соответствующих соглашений о воздушном сообщении, делали это путем:
  - i) опубликования индивидуальных заявлений о своей политике в отношении признания назначений иностранных авиапредприятий;
  - ii) опубликования совместных заявлений об общей политике и/или;

iii) разработки юридически обязательного документа;

обеспечивая при этом, чтобы такая политика разрабатывалась и применялась в соответствии с принципами недискриминации и неисключительного участия;

- c) государства по-прежнему принимали меры к тому, чтобы государство, назначающее авиапредприятие, осуществляло или обеспечивало осуществление надлежащего контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности в назначенном авиапредприятии в соответствии со стандартами, установленными ИКАО;
- d) государства, желающие продолжать применение положений о национальном владении и контроле к собственным перевозчикам, придавали гласности свою позицию и практику в отношении условий признания назначенных иностранных авиапредприятий и без ущерба для своих прав и интересов брали на себя обязательство не отклонять назначения исключительно на том основании, что назначающее государство или его граждане не осуществляют преимущественного владения назначаемым иностранным авиапредприятием;
- e) государства уведомляли ИКАО о своей политике, в том числе об индивидуальных или совместных заявлениях об общей политике в отношении условий признания назначения авиапредприятия в соответствии с соглашением о воздушном сообщении;
- f) ИКАО вела и издавала реестр сведений о политике, позициях или практике государств в отношении владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью;
- g) ИКАО помогала государствам или группам государств, нуждающимся в разработке или дополнительном уточнении вариантов, указанных в п. b);
- h) ИКАО продолжала следить за развитием событий в области либерализации владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью и рассматривала, при необходимости, связанные с ней вопросы.

## 8. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

8.1 Конференции предлагается:

- a) рекомендовать принятие предлагаемого типового положения о назначении авиапредприятий и предоставления им разрешений, указанного в п. 4.6;
- b) рассмотреть и принять выводы, сформулированные в п. 6; и
- c) принять рекомендацию, указанную в п. 7.