

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

(Монреаль, 24–29 марта 2003 года)

Пункт 2 повестки дня. Изучение ключевых проблем регулирования при либерализации
Пункт 2.3 повестки дня. Добросовестная конкуренция и гарантии

СТАБИЛЬНОСТЬ И УЧАСТИЕ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе в связи с вопросом о добросовестной конкуренции и гарантиях, рассматривается проблема стабильности авиаперевозчиков и гарантии обслуживания, включая предоставление государственной помощи/субсидий. В данном контексте в документе также рассматриваются нормативные меры по обеспечению эффективного и постоянного участия развивающихся стран в деятельности международного воздушного транспорта. В нем излагаются некоторые выводы относительно действий государств и предлагается механизм регулирования, касающийся участия и преференциальных мер.

Действия Конференции указаны в п. 7.1.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

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

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Термин "стабильность" применительно к воздушному транспорту обычно означает способность авиакомпании сохранить свое корпоративное существование на рынке и подразумевает дальнейшее эффективное осуществление воздушных перевозок на территорию/с территории своего государства. Это нередко зависит не только от таких рыночных условий, как размеры рынка, место нахождения и склонность к совершению поездок, но и от политики соответствующих государств, в частности в области экономического развития, трудовых ресурсов, туризма, удовлетворения общественных потребностей и национальной безопасности. Поэтому стабильность авиаперевозчиков, в том числе гарантия обслуживания, является одной из основных причин, объясняющих, почему многие

государства в течение долгих лет предоставляют своим национальным авиаперевозчикам различные виды помощи и субсидии (которые часто равнозначны и подразумевают оказание правительственной помощи авиационной отрасли). Кроме того, такие государства обычно также считают, что жизнеспособная авиатранспортная отрасль открывает возможности для создания рабочих мест, способствует переходу к новым технологиям и дает выгоды, связанные с валютными поступлениями. Вместе с тем признается, что государственная помощь, несмотря на ее возможную оправданность с социальной и экономической точек зрения, способна повлиять на торговлю авиационными услугами и исказить конкуренцию.

1.2 Фактически государственная помощь широко применяется и на двустороннем уровне, поскольку сами рамки двусторонних соглашений в области воздушного транспорта обычно обеспечивают оказание косвенной неденежной помощи национальным авиаперевозчикам на их собственных рынках путем ограничения конкуренции. Заключенные в последние годы либеральные соглашения о воздушном сообщении значительно сократили или устранили такую косвенную помощь со стороны государств на некоторых рынках. Однако процесс либерализации, основанный прежде всего на взаимности, поднимает проблему участия, состоящую в определении того, как обеспечить эффективное и непрерывное участие государства в системе международного воздушного транспорта, принимая во внимание неодинаковые конкурентные способности и рыночные возможности авиапредприятий. Согласно статье 44 Чикагской конвенции одна из целей Организации состоит в том, чтобы "Обеспечивать полное уважение прав Договаривающихся государств и справедливые для каждого Договаривающегося государства возможности использовать авиапредприятия, занятые в международном воздушном сообщении." Это предполагает участие в деятельности международного воздушного транспорта, хотя участие не требует получения доли в достигнутых результатах и обеспечивается предоставлением максимальных возможностей для него.

1.3 В документе рассматривается два вышеупомянутых взаимосвязанных вопроса, а именно: а) стабильность авиаперевозчиков, включая гарантии обслуживания, за счет предоставления государственной помощи и субсидий и б) механизмы регулирования, призванные обеспечить эффективное и постоянное участие государства в авиационной деятельности на конкурентном рынке, в частности преференциальные меры и меры участия, предусмотренные соглашениями о воздушном сообщении.

2. ПРЕДШЕСТВУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИКАО

2.1 Всемирная авиатранспортная конференция 1994 года (ATConf/4) признала, что государственная помощь и субсидии сами по себе вовсе не являются несправедливыми, однако в некоторых случаях могут исказить конкуренцию. Рекомендовав государствам применять транспарентные и эффективные меры к обеспечению того, чтобы государственная помощь и субсидии одним авиаперевозчикам не оказывали неблагоприятного воздействия на других конкурирующих авиаперевозчиков, Конференция отметила сложность проведения различия между законным инвестированием авиаперевозчика и тем, что составляет государственную помощь или субсидии. Конференция ATConf/4 отдельно рекомендовала ИКАО продолжать проводить исследования и разрабатывать рекомендации по преференциальным мерам в области экономического регулирования международного воздушного транспорта с целью обеспечения эффективного участия развивающихся стран в деятельности воздушного транспорта.

2.2 В 1996 году Совет принял решение направить государствам материал исследования Секретариата по вопросу преференциальных мер, проведенного в соответствии с рекомендацией Конференции ATConf/4, для рассмотрения и как можно более широкого использования государствами. Возможные преференциальные меры, охватывающие доступ к рынку, критерии владения и контроля, распределение "окон" и вопросы "деловой практики", излагаются в документе ИКАО *Политика и*

инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта (Doc 9587). В 1998 году 32-я сессия Ассамблеи настоятельно рекомендовала государствам особо учитывать в своих взаимоотношениях в области воздушного транспорта интересы и потребности развивающихся стран и там, где это позволяют обстоятельства, применять соответствующие преференциальные меры.

3. СОБЫТИЯ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ

3.1 Стабильность

3.1.1 Несмотря на непрерывный рост с середины 80-х годов тенденции к частичной или полной приватизации, авиационный сектор многих государств характеризуется государственной собственностью на национальные авиапредприятия и контролем над ними со стороны государства. Полная или частичная государственная собственность нередко связана с предоставлением государством или государственными учреждениями капитала, займов или гарантий национальным предприятиям, испытывающим финансовые трудности и изыскивающим дополнительные ресурсы. Кроме того, многие государства оказывают помощь своим национальным авиапредприятиям такими косвенными методами, как наделение льготным налоговым статусом; предоставление скидок со сборов за аэропортовое обслуживание (включая посадочные сборы) или освобождение от них; предоставление скидок с цены поставки топлива или льготных условий таких поставок; предоставление исключительных прав на создание торговых точек беспосредственной продажи или заключение контрактов на наземное обслуживание в аэропортах; проведение протекционистской политики в отношении отечественной продукции (ограничительные военные и правительственные контракты) и предоставление прочих налоговых привилегий. К тому же некоторые законы о банкротстве содержат щедрые положения (например, об освобождении от процентных платежей и выплат в пенсионный фонд), которые являются косвенной формой оказания государственной помощи испытывающим финансовые трудности авиапредприятиям.

3.1.2 Согласно оценкам объем прямой государственной помощи в денежной форме достиг наивысшего уровня в середине 90-х годов, когда некоторые крупные европейские перевозчики получили в порядке помощи свыше 10 млрд. долл., и сократился к 2000 году. Однако затем объем помощи вновь возрос, поскольку ряд государств в последние годы приняли меры, направленные на решение финансовых проблем своих авиапредприятий. "Спасительные пакеты", предоставленные во многих регионах ряду перевозчиков (например, "Эр Африк", "Эр Ямайка", "Эр Нью Зеланд", "Малэйжа эрлайнз" и "Свиссэр"), иллюстрируют такое изменение в подходе к государственной помощи. События 11 сентября 2001 года, происшедшие в Соединенных Штатах Америки, обострили положение. После этих событий свыше 60 государств, и прежде всего Соединенные Штаты Америки, в различных формах оказали срочную финансовую помощь своим авиакомпаниям. Хотя большинство государств приняли меры к обеспечению страхования военных рисков третьих сторон на ограниченный период времени, некоторые государства предоставили своим авиакомпаниям более полные пакеты помощи в форме прямых денежных выплат по возмещению убытков, понесенных в результате незамедлительного закрытия аэропортов и воздушного пространства. Прочие виды косвенной государственной помощи включали: предоставление кредитных гарантий, реструктуризацию займов по низким процентным ставкам и налоговые уступки. Такая поддержка в различных формах подтвердила мысль о том, что авиатранспортная отрасль является стратегически важным сектором экономики и что для многих государств их национальные перевозчики составляют важнейший объект капиталовложений.

3.1.3 Помимо оказания помощи авиакомпаниям государства часто предоставляют прямые или косвенные субсидии на поддержание неустойчивых в коммерческом отношении маршрутов. Это обеспечивает непрерывное получение удаленными районами базового уровня авиационного обслуживания, особенно в случае отсутствия разумной альтернативы воздушному транспорту и

коммерческой нежизнеспособности воздушного сообщения. Хотя такая помощь в основном предоставляется для поддержания внутренних воздушных перевозок (как, например, по плану субсидирования воздушных сообщений в отдаленных районах, имеющемуся в Австралии, и по программе поддержки необходимых воздушных перевозок в Соединенных Штатах Америки), международные маршруты, связывающие отдаленные районы, также рассматриваются как оправдывающие представление прямых субсидий в условиях либерализации. Например, в Европе постановление Совета Европейского союза (№ 2408/92) позволяет государству-члену возложить на авиаперевозчика обязанности по предоставлению общественных услуг путем выполнения регулярных воздушных перевозок в аэропорт, обслуживающий периферийный или развивающийся район на его территории, или по малоактивному маршруту в любой региональный аэропорт, находящийся на его территории. Если ни один авиаперевозчик не начинает или не собирается начинать перевозки по данному маршруту, государство-член может на период до трех лет дать доступ к этому маршруту только одному перевозчику, и право на выполнение таких перевозок предоставляется с публичных торгов. В Карибском бассейне некоторые региональные перевозки, осуществляемые иностранными авиакомпаниями, поддерживаются в финансовом отношении некоторыми островными развивающимися государствами, экономика которых во многом зависит от туризма и доступа к основным рынкам.

3.2 Участие

3.2.1 Хотя либерализация соглашений о воздушном сообщении сократила степень оказания косвенной помощи национальным авиапредприятиям (такой, например, как защита от конкуренции путем ограничения доступа к рынку и установления цен), ряд недавно заключенных либеральных двусторонних и региональных соглашений содержат положения о применении преференциальных мер и мер участия к менее конкурентоспособным авиапредприятиям в целях содействия процессу либерализации и созданию однородной конкурентной среды. Преференциальные меры – это невзаимные механизмы регулирования, которые, по общему мнению государств, состоящих в отношениях в сфере регулирования, необходимы развивающейся стране для обеспечения ее эффективного и постоянного участия в деятельности международного воздушного транспорта. С другой стороны, меры участия, распространяемые на все государства, используются для укрепления уверенности в постепенном движении к созданию менее ограничительного режима и обеспечения того, чтобы результаты растущей конкуренции, будучи неравными, не становились слишком неравными.

3.2.2 Хотя объем документальной информации о переговорах и применении преференциальных мер весьма ограничен, известно, что такие меры применяются, однако делается это скорее в контексте взаимности и нередко при условии взятия развивающимися странами обязательств по созданию более либерального режима по истечении определенного переходного периода, чем на чисто невзаимной основе. Например, приблизительно одна треть двусторонних соглашений об "открытом небе", заключенных Соединенными Штатами Америки, содержат приложение о переходном периоде, которое вводит ограничения или предусматривает поэтапное введение, например, частот, прав пятой свободы, прав седьмой свободы в отношении чистогрузовых перевозок, совместного использования кодов с третьими странами, чартерных рейсов и наземного обслуживания, некоторые из которых применяются только к перевозчикам Соединенных Штатов Америки. Что касается региональных соглашений, то в 1998 году Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мьянма и Вьетнам подписали соглашение о создании субрегиональной авиатранспортной кооперации (Соглашение CLMV), целью которой является постепенная либерализация авиатранспортного рынка среди четырех стран для предоставления неограниченного доступа к рынку с одновременным стремлением к получению преференциального режима для своих воздушных перевозчиков от любого другого государства.

4. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

4.1 Способность авиапредприятия осуществлять свои операции и непрерывно участвовать в международных воздушных сообщениях не только зависит от относительной стоимости ее затрат и эффективности производства в различных рыночных условиях, но также часто обеспечивается за счет различной прямой или косвенной государственной помощи, о которой говорится в предыдущем разделе. Поэтому при рассмотрении вопросов стабильности и участия авиаперевозчиков необходимо проанализировать возможность и целесообразность оказания авиапредприятиям государственной помощи для этих целей.

4.2 Цели государственной помощи не одинаковы, однако на международной арене такая помощь часто направлена на сохранение участия национальных авиаперевозчиков в деятельности соответствующих авиатранспортных рынков и на обеспечение непрерывности осуществления воздушных перевозок на свою территорию и со своей территории. Развивающиеся страны более других стран обеспокоены чрезмерной зависимостью от иностранных перевозчиков в осуществлении международных воздушных сообщений, особенно в трудные времена, негативно сказывающиеся на воздушных сообщениях. Некоторые государства также, вероятно, считают, что выживание их собственных авиаперевозчиков является верным способом эффективной гарантии обслуживания. Общеизвестно, что государственная помощь, независимо от ее целей и форм, может исказить рынок и вызвать такое антиконкурентное поведение, как демпинг провозной емкости и хищническое ценообразование. Для уменьшения такого негативного влияния на конкурентную борьбу на рынке, особенно в случае прямой финансовой помощи/субсидий, некоторые государства (и группы государств) разработали правила о государственной помощи/субсидиях, устанавливающие критерии достижения конкретных целей помощи исключительно при отсутствии лучших альтернатив.

4.3 Серьезные практические трудности вызывает проблема количественного определения полного объема государственной помощи в связи с применением различных мер не прямой или косвенной помощи. В определенной степени количественно определить можно лишь прямую помощь/субсидии, предоставляемые в денежной форме, хотя различные методы бухгалтерского учета и разная практика отчетности усложняют проведение их сравнительной оценки. Более того, превышение одними государствами определенных уровней помощи, которые могут считаться искажающими конкуренцию, может ввиду различного отношения к такой помощи, привести к ответным действиям со стороны других государств.

4.4 В условиях перехода к либерализации или на уже свободном рынке могут возникнуть исключительные обстоятельства, когда государственная помощь может принести экономические и/или социальные выгоды, даже если такая помощь затрагивает конкуренцию на рынке. Что касается целевой помощи/субсидий, то, как показывает опыт Европейского союза, финансовая реструктуризация может способствовать преобразованию малоэффективных авиапредприятий. Решения о финансовой реструктуризации обычно принимаются под общественным и политическим давлением с целью спасти национальные авиапредприятия и обеспечить переход к более эффективному производству с наименьшими потерями для наиболее затрагиваемых сторон, а именно рабочей силы и кредиторов. Однако следует отметить, что без четкого определения условий (включая цели, адекватные сроки и долгосрочные планы) и жестких нормативных механизмов применения правил, предоставления информации и мониторинга, финансовая реструктуризация просто защитит малопродуктивные авиапредприятия и не будет способствовать повышению внутренней эффективности. Поэтому для достижения целей реструктуризации финансовой системы авиапредприятий она должна сопровождаться ясными критериями и методиками.

4.5 Некоторые формы субсидий на обеспечение минимальных уровней авиационного обслуживания отдаленных районов также могут быть оправданы с точки зрения общественных интересов

при условии их транспарентного и эффективного распределения. При таких обстоятельствах они могут обеспечить предоставление обслуживания, отвечающего постоянным стандартам непрерывности, регулярности, провозной емкости и ценообразования, выполнение которых авиаперевозчик может на себя не взять, если он будет учитывать лишь собственные коммерческие интересы. Традиционным методом удовлетворения таких общественных потребностей является опора на такие косвенные способы финансирования, как перекрестное субсидирование сети на основе строгого регулирования доступа к рынку и тарифов, однако система нормативного перекрестного субсидирования нетранспарентна и вряд ли может стимулировать повышение эффективности. Более эффективным и транспарентным альтернативным вариантом может быть предоставление прямых финансовых субсидий для поддержания нерентабельных местных сообщений с помощью таких организационных мероприятий, как конкурентные/конкурсные торги, которые ясно определяют критерии отбора, применяемые к способам предоставления субсидий. Поскольку системы конкурентных/конкурсных торгов предоставляют субсидии и эксплуатационные права наиболее эффективным перевозчикам, они могут служить снижению стоимости субсидирования, как об этом свидетельствует внутренний опыт нескольких государств. Вопрос состоит в том, чтобы определить, в какой степени данный механизм, используемый в условиях внутренних перевозок, может быть применен к международным сообщениям.

4.6 Что касается аспектов участия, связанных с государственной помощью посредством соглашений о воздушном сообщении, то преференциальные меры и меры участия могут рассматриваться как оправдывающие неденежные формы помощи, оказываемой государством другим назначенным перевозчикам, помимо собственных, особенно в течение переходного периода к более либеральному режиму. Их применение может помочь в достижении требуемого уровня доверия между различными государствами, необходимого для неустанного продолжения процессов либерализации. В условиях перехода к либерализации обеспечение участия развивающихся стран в деятельности международного воздушного транспорта может быть составной частью процесса определения способов либерализации. В отличие от традиционных двусторонних ограничений, основанных на принципе взаимности, такие меры призваны предоставить менее конкурентоспособным перевозчикам какие-либо односторонние права или подготовительное время для предоставления им возможности развития перевозок, на которые не будут претендовать конкуренты в течение определенного периода времени, с тем чтобы государства, имеющие менее конкурентоспособных перевозчиков, могли взять на себя обязательство двигаться по пути постепенной либерализации. Например, преференциальные меры могут дать "стартовое преимущество" менее конкурентоспособным авиакомпаниям, желающим иметь более широкие возможности (к примеру, путем предоставления дополнительных пунктов с коммерческими правами), и позволить развивающейся стране осуществлять либерализацию постепенно (к примеру, разрешить открыть рынок на более позднем этапе). Хотя преференциальные меры во многих случаях могут быть полезны, сформулировать статью об общем применении таких мер для включения в соглашения о воздушном сообщении и в типовое соглашение о воздушном сообщении, разработанное ИКАО (ТСВС), весьма сложно. Вместо нее можно использовать приложение, содержащее соответствующие конкретные меры, составленное по образцу "приложения о переходном периоде".

5. ВЫВОДЫ

5.1 Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

- a) в условиях перехода к либерализации или даже уже при наличии либерализованного рынка государства могут по-прежнему оказывать определенную помощь своим авиапредприятиям с целью обеспечения стабильности авиатранспортной отрасли с учетом своей законной обеспокоенности относительно гарантии обслуживания. Однако государствам следует помнить, что предоставление помощи/субсидий, дающих выгоды национальным авиаперевозчикам, которых, однако, нет у конкурентов на том

же рынке, может исказить торговлю международными авиатранспортными услугами и может представлять собой практику недобросовестной конкуренции;

- b) ввиду отсутствия приемлемого метода количественной оценки и существования разнообразных мер, не имеющих денежного выражения, точно определить весь объем государственной помощи и влияние конкретной государственной помощи на конкуренцию весьма сложно. С учетом этой сложности государствам следует признать, что любые действия против иностранных авиапредприятий, получающих помощь/субсидии, могут привести к ответным действиям со стороны затронутого государства и помешать происходящей либерализации международного воздушного транспорта;
- c) в некоторых случаях государственная помощь может принести экономические и/или социальные выгоды в плане реорганизации авиоперевозчиков и гарантии предоставления услуг. Однако даже в таких случаях государствам следует принимать транспарентные и эффективные меры, сопровождающиеся ясными критериями и методиками, направленными на обеспечение того, чтобы помощь/субсидии не оказывали негативного воздействия на конкуренцию на рынке;
- d) в своих отношениях в области воздушного транспорта государствам следует рассматривать возможность определения и разрешения оказания помощи в целях обеспечения осуществления необходимых перевозок на конкретных внутренних региональных маршрутах общего пользования; и
- e) для обеспечения эффективного и стабильного участия развивающихся стран весьма важно, чтобы государства при осуществлении постепенной либерализации международного воздушного транспорта уделяли особое внимание в своих взаимоотношениях в области воздушного транспорта интересам и потребностям государств, имеющих менее конкурентоспособных авиоперевозчиков, и, при необходимости, распространяли на них преференциальные меры и меры участия. Положения о таких мерах могут быть включены в "приложение о переходном периоде" к соглашению о воздушном сообщении.

6. РЕКОМЕНДУЕМЫЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ

6.1 На пути к либерализации вопросы участия и стабильности могли бы решаться, в частности, на основе существующих и будущих соглашений о воздушном сообщении посредством "приложения о переходном периоде". Предлагаемое ниже приложение, составленное с учетом существующей практики и применяемых подходов, охватывает как меры участия, так и преференциальные меры. Оно может включать в себя один или несколько из трех типов положений. Если эти положения будут в одинаковой мере применяться к каждой стороне, они могут считаться мерами участия. В противном случае они будут рассматриваться как преференциальные меры.

6.2 Первое положение может использоваться, когда конкретная статья (или приложение) не сразу вступает в силу, а применяется в ограниченном объеме в течение переходного периода. Например, стороны соглашаются, что невзирая на приложение с таблицей маршрутов, дающее каждой стороне неограниченные права пятой свободы, авиапредприятию (авиапредприятиям) одной стороны (развитого государства) не разрешается осуществлять такие коммерческие права на маршрутах между другой стороной (развивающимся государством) и третьим государством до наступления оговоренной даты.

Второе положение сходно с первым, но содержит указание поэтапных периодов. Например, стороны соглашаются, что невзирая на статью, допускающую неограниченное совместное использование кодов, авиапредприятиям каждой стороны разрешается увеличивать перевозки (частоту) на условиях совместного использования кодов с третьей стороной только постепенно в течение указанных периодов. Третье положение в предлагаемом приложении может использоваться, когда какая-либо статья (или приложение) не сразу вступает в силу и в течение переходного периода применяется иная схема. Например, стороны соглашаются, что невзирая на статью о тарифах, предусматривающую режим двойного отклонения, порядок установления цен до наступления конкретной даты будет регулироваться режимом страны начала перевозки. Вот примерный перечень вопросов, которые могли бы охватываться таким приложением: количество назначаемых авиапредприятий, критерии владения и контроля, провозная емкость и частота, маршрутные и коммерческие права, совместное использование кодов, чартерные операции, смешанные перевозки, тарифы, распределение "окон" и вопросы "деловой практики", в частности вопросы наземного обслуживания. Любой из этих вопросов может решаться на основе любого из подходов, указанных в трех положениях.

6.3 Нижеуказанный механизм регулирования, представленный в виде рамок приложения о переходном периоде, выносится на рассмотрение Конференции для использования Договаривающимися государствами по своему усмотрению в двусторонних, региональных или плюрилатеральных соглашениях о воздушном сообщении. Предлагаемое Секретариатом приложение в данной редакции представляет собой структуру, в рамках которой сторонам необходимо будет согласовать условия и формулировки. Документ Doc 9587 содержит материал о возможных мерах участия и преференциальных мерах. Данное приложение включено в ТСВС (см. ATConf/5-WP/17).

ПРИЛОЖЕНИЕ О ПЕРЕХОДНОМ ПЕРИОДЕ

Нижеуказанные меры переходного характера теряют силу (дата) или по наступлении такой более ранней даты, какая будет согласована Сторонами.

1. *Невзирая на положения статьи ____ (или приложения ____), назначенное авиапредприятие (или авиапредприятия) Стороны А (или каждой Стороны) может (должно) ...*
2. *Невзирая на положения статьи ____ (или приложения ____), назначенное авиапредприятие (или авиапредприятия) Стороны А (или каждой Стороны) может (должно) ... как указано ниже:*
 - a) *С (дата) по (дата) ...*
 - b) *С (дата) по (дата) ...*
3. *Невзирая на положения статьи ____ (или приложения ____), нижеуказанные положения регулируют ...*

7. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

7.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и принять выводы, изложенные в п. 5.1; и
- b) рекомендовать принять "приложение о переходном периоде", указанное в п. 6.3.

– КОНЕЦ –