

**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 Грецией (от имени Европейского сообщества и его государств-членов, а также государствами – членами ЕКГА))²

АННОТАЦИЯ

С учетом экономического положения многих авиакомпаний необходимость более широкого доступа к международным финансовым ресурсам для авиакомпании и желание авиатранспортной области иметь ту же самую коммерческую свободу, которую получают другие секторы экономики, Европейское сообщество (ЕС) и его государства-члены обращаются к Конференции с просьбой об одобрении трех ключевых принципов. Государствам следует удовлетворять требования любого другого государства, которое пожелает либерализовать свои ограничения на владение и контроль в одностороннем порядке или как участник группы единомышленников-партнеров. Кроме того, с учетом надлежащих заверений в отношении безопасности полетов государства – члены ИКАО должны обратить соответствующее внимание на назначение государствами авиакомпаний, базирующихся в третьих странах. Наконец, ЕС и его государства-члены призывают государства – члены ИКАО к совместному сотрудничеству, будь то на уровне группы государств-единомышленников или в многостороннем порядке, в целях разработки общего подхода к требованиям о либерализации владения и контроля при одновременном обеспечении соблюдения высоких стандартов в авиации.

Действия Конференции изложены в п. 3.

¹ Варианты на французском и испанском языках представлены Европейской комиссией.

² **Австрия**, Азербайджан, Албания, Армения, **Бельгия**, Болгария, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, **Германия**, **Греция**, **Дания**, **Ирландия**, Исландия, **Испания**, **Италия**, Кипр, Латвия, Литва, **Люксембург**, Мальта, Молдова, Монако, **Нидерланды**, Норвегия, Польша, **Португалия**, Румыния, Сербия и Черногория, Словакия, Словения, **Соединенное Королевство**, Турция, Украина, **Финляндия**, **Франция**, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, **Швеция**, Эстония. (15 государств – членов Европейского союза (ЕС) выделены жирным шрифтом.)

1. **НЕОБХОДИМОСТЬ В ИЗМЕНЕНИЯХ**

1.1 Наблюдается постоянно увеличивающееся давление в отношении изменения стандартных положений о владении и контроле, которые содержатся в большинстве двусторонних соглашений. Эти статьи предусматривают владение и контроль за деятельностью авиакомпаний гражданами назначающего государства. Они предназначены для обеспечения того, чтобы два государства, подписывающие двустороннее соглашение, получали взаимные преимущества и осуществляли строгий регламентирующий контроль.

1.2 В недавно принятом решении Европейского суда говорится, что стандартные статьи о владении и контроле в большинстве соглашений о воздушных сообщениях, заключенных государствами – членами Европейского союза (ЕС), противоречат положениям о свободе создания, содержащимся в законодательстве Сообщества. Сообщество и его государства–члены рассматривают вопрос о том, какие изменения необходимо внести в их двусторонние отношения с государствами – членами ИКАО на основании этого решения.

1.3 **Имеются обоснованные причины общественной политики для изменений**

1.3.1 Действующие системы владения и контроля, по-видимому, не дают равные экономические преимущества. Несмотря на строгую взаимность, подкрепляемую правилами владения и контроля, у многих государств имеются перевозчики, находящиеся в тяжелом финансовом положении и неспособные играть свою роль в дальнейшем развитии экономики и обеспечении всемирных связей. Развитие данного сектора носит неравномерный характер. Ограничения на владение, налагаемые в рамках двусторонней системы, препятствуют национальным авиакомпаниям усилить свое положение путем всесторонней кооперации и привлечения иностранных капиталовложений. Строгие правила владения и контроля наносят авиакомпаниям больше ущерба, чем помощи.

1.3.2 Обычно государства не имеют национального перевозчика, способного воспользоваться преимуществами всех двусторонних коммерческих прав, которые предоставляются ему, оставляя некоторые маршруты нефункционирующими. Связанные соглашениями, которые ограничивают привлечение иностранного капитала в деятельность авиакомпаний, эти государства не могут предпринимать меры, направленные на стимулирование воздушного транспорта на международных маршрутах путем изыскания внутренних капиталовложений или назначения иностранных авиакомпаний.

1.3.3 Строгое применение правил о владении и контроле также может иметь отрицательные последствия для конкуренции. В то время как пользователи и более широкая экономика могут извлекать преимущества из конкуренции авиакомпаний, требование о национальном владении и контроле уменьшает участие потенциальных конкурентов. Полномочные органы, занимающиеся конкуренцией, должны принимать решения в отдельных случаях, но если национальные авиакомпании двух сторон соглашения вступили в совместное сотрудничество, правительства могут пожелать стимулировать рынок путем предоставления возможности большему числу авиаперевозчиков участвовать в конкуренции.

1.4 **С экономической точки зрения отрасль также может извлечь преимущества из изменения подхода**

1.4.1 Многие авиакомпании полагают, что такое изменение желательно. Авиакомпании все в большей степени хотят иметь такие же экономические виды свободы, которые имеются у других отраслей. Авиакомпании хотят иметь ту же самую свободу для получения иностранного капитала для расширения национального рынка за пределы страны и для осуществления деятельности, которая будет более экономичной по масштабам.

1.4.2 За последние годы во многих других секторах экономики, включая чувствительный стратегический бизнес со сложной регламентирующей структурой, например, средства электросвязи и финансовые услуги, наблюдалось снятие и изменение ограничений, связанных с владением и контролем. Эти отрасли в настоящее время функционируют в значительно более свободных условиях, чем авиация. Многие авиакомпании хотели бы иметь аналогичные условия.

1.5 Чикагская структура не является препятствием более гибкому подходу к владению и контролю

1.5.1 ИКАО внесла ряд конкретных предложений относительно более гибкого подхода, и имеется много случаев, когда применяются гибкие правила владения и контроля. Имеются примеры стран, пользующихся услугами объединенного национального перевозчика, который принадлежит смешанному контингенту национальных акционеров. Имеются национальные перевозчики, закупленные иностранными владельцами, но сохранившие свои коммерческие права с согласия партнеров своего национального государства, участвующего в двустороннем соглашении. Имеются примеры региональных соглашений, предусматривающих развитие региональных рынков при региональном владении и контроле, например, Европейское сообщество. Все эти изменения являются примерами того, каким образом режим владения и контроля может быть изменен на благо пользователей, правительств и отрасли, и все они осуществлялись между государствами – членами ИКАО.

1.6 Государства уже изменили свою политику внутреннего инвестирования в других секторах

1.6.1 Продолжение соблюдения строгой взаимности в данной области эффективным образом дает государствам возможность запрета на другие виды внутренней экономической политики. Строгое соблюдение требований о том, что авиакомпании должны принадлежать и контролироваться гражданами государства, препятствует этому государству осуществлять либерализацию своих собственных правил внутреннего инвестирования. Такую ситуацию в настоящее время невозможно представить в других секторах экономики. Например, трудно представить ситуацию, когда государство лишит международную телефонную компанию прав на осуществление связи только потому, что она стала принадлежать иностранной фирме.

2. КАКИЕ ШАГИ НЕОБХОДИМО ПРЕДПРИНЯТЬ

2.1 На эпизодической основе многие государства осуществляют широкую интерпретацию применения статей существующих соглашений. Как отмечалось выше, имеются примеры перевозчиков, принадлежащих нескольким государствам, и перевозчиков, которые полностью принадлежат лицам, являющимся иностранцами для государства-перевозчика.

2.2 Глубокое изменение положения должно быть последовательным сдвигом государств к более гибкому подходу к владению и контролю

2.2.1 Данный подход следует осуществлять на более широкой основе, с тем чтобы позволить государствам внести изменения в их национальную политику в отношении инвестирования, владения и контроля в авиатранспортной отрасли. Государства должны иметь возможность самостоятельно или вместе с другими устанавливать новые стандарты для внутреннего инвестирования в свои авиакомпании и разрешать доступ иностранному капиталу или иностранным авиакомпаниям к своим отраслям. Если государство желает внести изменения в свою внутреннюю политику, с тем чтобы позволить своей отрасли сделать структурные изменения или расширяться, другим государствам следует относиться к этому

доброжелательно, если будет достаточная уверенность в том, что стандарты, в частности стандарты безопасности полетов, будут надлежащим образом соблюдаться.

2.3 Государства могут пожелать внести изменения в свои внутренние правила инвестирования по своему усмотрению, но все требуют принятия этих изменений их иностранными партнерами

2.3.1 Изменения о владении и контроле осуществляются различными формами. Однако они все требуют, чтобы партнеры государства, участвующего в двустороннем соглашении, соглашались с назначением.

2.4 Требуется общее принятие более гибкого подхода

2.4.1 При положительном прогрессе в изменении структуры и развитии отрасли с учетом международного опыта и инвестирования, по-видимому, от значительного числа государств требуется принятие назначений перевозчиков без обращения внимания на их фактическую принадлежность. Иностранные перевозчики осуществляют полеты по многим маршрутам во многие государства. Для осуществления успешного функционирования они зависят от полного набора маршрутов. Поэтому, если должно произойти изменение во владении, то необходимо широкое принятие этого изменения.

2.4.2 Статьи о владении и контроле в соглашениях, которые касаются международных маршрутов в Европейский союз и из него, препятствуют авиакомпаниям осуществлять реорганизацию, которая может привести к изменению национальности их владельцев. Европейский союз и его государства-члены должны сотрудничать со своими партнерами для достижения согласия в отношении новых, более гибких формул.

2.5 Для принятия таких изменений необходима полная уверенность в безопасности полетов

2.5.1 Существует четкая необходимость обеспечения сохранения стандартов безопасности полетов. В любое время должно быть четко известно, какое государство несет ответственность за контроль за обеспечением безопасности полетов и, кроме того, должно быть ясно, что это государство способно осуществлять свою функцию с учетом полетов, осуществляемых соответствующей авиакомпанией. Возможно, что авиакомпания может быть эффективно контролируема в своей штаб-квартире, если эта штаб-квартира не находится в назначающем государстве, но это требует, чтобы назначающее государство, государство эксплуатанта и принимающее государство были удовлетворены существующими договоренностями. Поэтому необходимо удостовериться, что действуют соответствующие механизмы в целях обеспечения надлежащего контроля за обеспечением безопасности полетов. Следует удостовериться, что эти механизмы созданы на соответствующем уровне и содержат положения в применяемых правилах по безопасности полетов в каждом государстве и положения о средствах осуществления контроля за обеспечением безопасности полетов. Они должны надлежащим образом учитывать структуры и средства ИКАО, согласованные для осуществления проверки их выполнения.

3. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

3.1 Таким образом, государства осуществляют изменения в своих правилах владения и контроля на эпизодической основе. Важно сохранять эту гибкость, с тем чтобы изменения надлежащим образом соответствовали экономическим потребностям, политическим приоритетам и возможностям отдельных государств осуществлять контроль за безопасностью полетов. Любая универсальная система,

по-видимому, будет налагать ограничения на государства, которые хотят осуществить быстрый прогресс, и обычно одобренные тексты могут стать оковами для отрасли, нуждающейся в гибкости, поскольку она пытается шагнуть в ногу с враждебными и постоянно изменяющимися экономическими условиями. Конференции следует избегать директивности.

3.2 Соответственно Европейское сообщество и его государства-члены призывают Конференцию дать общее одобрение следующим принципам:

- a) государствам следует стремиться удовлетворять другие государства, которые желают улучшить ситуацию в своей собственной отрасли, стимулировать новые воздушные сообщения или разрешать своей отрасли распространять деятельность за границу путем ослабления своих внутренних правил инвестирования или путем осуществления совместной работы с группой государств для достижения той же цели;
- b) государствам следует надлежащим образом рассматривать назначение любой авиакомпании на международном маршруте и условия, связанные с этим назначением;
- c) государствам следует рассмотреть вопрос о разработке общего подхода, будь он многосторонним, плюрилатеральным или региональным, в целях достижения общего принятия более гибкого подхода к применению правил о владении и контроле и в целях предоставления возможности постепенной нормализации авиатранспортной отрасли при обеспечении соблюдения стандартов безопасности полетов.

– КОНЕЦ –