

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

Монреаль, 24–29 марта 2003 года

ПРОЕКТ ДОКЛАДА ПО ПУНКТАМ 2 И 2.1 ПОВЕСТКИ ДНЯ

Пункт 2 повестки дня. Изучение ключевых проблем регулирования при либерализации

2.1 Документация

Секретариат (WP/22-информационный документ) представил проект пересмотренного варианта *Руководства по регулированию международного воздушного транспорта* (Doc 9626) в качестве справочного материала при обсуждении вопросов по данному пункту повестки дня.

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

2.1.1 Документация

В документе **Секретариата** (WP/7) рассматриваются действия по использованию альтернативного критерия доступа к рынку (в дополнение к традиционному критерию национального владения и контроля за деятельностью авиаперевозчиков), а также проблемы и варианты политики либерализации владения и контроля. Секретариат предлагает новый факультативный критерий доступа авиакомпаний к рынку (в дополнение к существующим одобренным ИКАО вариантам национального владения и "общности интересов"), связанный с основным местом деятельности и эффективным нормативным контролем со стороны назначающего государства. Предлагаемые выводы и рекомендации для действий Совета и ИКАО призваны способствовать применению более гибких механизмов государствами, желающими идти по пути либерализации, защищая в то же время позиции всех государств и обеспечивая не только сохранение, но и повышение уровня безопасности полетов и авиационной безопасности.

В документе **Барбадоса** (WP/48) отмечаются трудное финансовое положение авиакомпаний развивающихся стран и необходимость иностранных инвестиций. Барбадос предлагает в рамках дальнейшей либерализации правил на основе принципа "общности интересов" для развивающихся государств смягчить критерий "преимущественного владения" и допускать назначение авиакомпаний, в которых не менее 25% акций принадлежат гражданам назначающего государства.

В документе **Кубы** (WP/52) отмечаются изменения в государственном регулировании международного воздушного транспорта и опыт, накопленный предприятиями сектора, и выражается надежда на то, что новые предложения Секретариата будут содействовать эволюции международного воздушного транспорта безопасным, упорядоченным, последовательным и эффективным образом.

Пакистан (WP/57) считает, что критерии национального владения и контроля могут применяться более гибко в существующих двусторонних соглашениях о воздушном сообщении в каждом конкретном случае во избежание слишком радикальных изменений, которые могут привести к использованию практики "удобных флагов".

Республика Корея (WP/101) считает, что критерии национального владения и контроля являются более подходящими для двусторонних рамок авиаперевозок, тогда как критерий основного места деятельности может быть более уместным в региональных рамках. Хотя критерий основного места деятельности содержит гарантии недопущения практики "бесплатного проезда" третьих сторон, а также обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности, тем не менее, по-прежнему не исключена возможность "бесплатного проезда" третьих сторон, если одно из государств региона заключит двустороннее соглашение, содержащее этот критерий, с государством за пределами региона.

Сингапур (WP/39) подчеркнул важность открытого подхода государств и проведения консультаций с целью понять и определить способы решения специфических проблем.

Такой подход позволит государствам определить приемлемую компромиссную основу для адаптации существующих правовых рамок к условиям либерализации без ущерба для их интересов.

В документе **Соединенных Штатов Америки (WP/96)** отмечается, что в рамках любых новых режимов, меняющих традиционные правила по таким вопросам, как владение авиакомпаниями и контроль за их деятельностью, ответственность и сфера компетенции в области контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности должны оставаться ясными. Необходимо иметь четко оговоренную точку несения ответственности за безопасность полетов и авиационную безопасность, и этой точкой почти во всех случаях будет государство эксплуатанта независимо от того, в какой степени оно делегирует полномочия на осуществление своих функций другим сторонам.

Члены Арабской комиссии гражданской авиации (АРКГА) (WP/65) обосновали свою позицию в пользу постепенной либерализации традиционных критериев владения и контроля при нерегулярных пассажирских и грузовых перевозках и принятия принципа либерализации владения и контроля для регулярных воздушных перевозок на уровне региональных групп при использовании традиционного режима с другими сторонами.

ЕС, ЕКГА и их государства-члены (WP/84) считают, что с учетом экономического положения многих авиакомпаний, необходимости более широкого доступа к международным финансовым ресурсам для авиакомпаний и стремления авиатранспортной отрасли иметь такую же коммерческую свободу, какой пользуются участники других секторов экономики, необходимо принять три ключевых принципа: 1) государствам следует удовлетворять просьбу любого другого государства, которое пожелает либерализовать свои критерии владения и контроля в одностороннем порядке или в составе группы единомышленников-партнеров; 2) с учетом надлежащих гарантий в сфере безопасности полетов следует рассматривать возможность назначения авиакомпаний, базирующихся в третьих странах; и 3) государства – члены ИКАО должны выработать общий подход к либерализации критериев владения и контроля при одновременном обеспечении и соблюдении высоких стандартов безопасности полетов.

Члены (ЛАКГА) (WP/99) отметили, что, несмотря на широкую дискуссию по вопросам либерализации критериев владения и контроля, каких-либо решений, приемлемых для большинства государств, пока не найдено. Особое внимание следует уделять таким проблемам, как возможность использования практики "удобных флагов", снижение стандартов безопасности полетов и авиационной безопасности, возможное бегство капитала, последствия для рынков труда, национальные требования в связи с чрезвычайными ситуациями и гарантии обслуживания, а также в долгосрочной перспективе антиконкурентные последствия процессов отраслевой концентрации.

В документе **53 Африканских государств (WP/80)** рассматриваются вопросы и варианты политики либерализации владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью, которые представлены Секретариатом, и выражается поддержка принятию предлагаемого типового положения о назначении авиапредприятий и предоставлении им разрешений при условии включения государствами в свои законы и правила положений о "подтверждении основного места деятельности" и "подтверждении фактического нормативного контроля".

Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА) (WP/26) предлагает четыре этапа либерализации владения авиакомпаниями и контроля за их деятельностью: 1) провести различие между коммерческим контролем, осуществляемым владельцами, и нормативным контролем, который осуществляется лицензирующим полномочным органом; 2) снять ограничения в отношении владения; 3) отнести нормативный контроль к компетенции назначающего государства (государств); и 4) осуществлять контроль за безопасностью полетов и авиационной безопасностью путем принятия и соблюдения соответствующих типовых положений ИКАО/ЕКГА. **Международная ассоциация авиаперевозчиков (ИАКА)** (WP/33) поддержала данную позицию ИАТА по вопросу владения и контроля.

Международная федерация транспортников (МФТ) (WP/75) выразила сомнение в тех преимуществах, о которых говорят сторонники либерализации критериев национального владения и фактического контроля, отмечая, что такие действия приведут к возникновению практики "удобных флагов", получившей широкое распространение в отрасли морских перевозок. МФТ рекомендует сохранить критерии национального владения и контроля в интересах стабильности, надежности и экономической безопасности воздушного транспорта, оставить в ведении государств эффективные инструменты регулирования для защиты интересов общественности в области воздушного транспорта и поручить ИКАО наметить меры по предотвращению "демпинга" в сфере безопасности полетов и авиационной безопасности.

Международная федерация ассоциаций линейных пилотов (ИФАЛПА) (WP/34 – информационный документ) считает, что предлагаемые изменения критериев владения и контроля не учитывают производственных и социальных последствий и что общее правило, согласно которому преимущественное владение и фактический контроль за назначенным авиапредприятием должны осуществляться гражданами назначившего государства, следует сохранить как важный механизм защиты от практики "удобных флагов", которая подрывает трудовые и социальные стандарты.

Латиноамериканская ассоциация авиационного и космического права (ALADA) (WP/71 – информационный документ) признала, что вопрос о смягчении традиционных критериев преимущественного владения и эффективного контроля за деятельностью авиапредприятий с целью разрешить иностранные инвестиции должен решаться с учетом законодательных требований в каждой конкретной стране, отметив при этом, что необходимо сохранить ответственность государства, в котором функционирует авиакомпания.

2.1.2 Рассмотрение вопроса

2.1.2.1 Вопрос о владении авиаперевозчиками и контроле за их деятельностью считается одним из ключевых вопросов, стоящих перед Конференцией. Смягчение критериев получения доступа к рынку может принести такие преимущества, как более широкий доступ авиакомпаний к рынкам капитала, уменьшение их финансовой зависимости от правительств, получение авиакомпаниями возможностей расширения своих сетей посредством слияний и приобретений, а также улучшение экономического состояния отрасли, повышение эффективности и усиление конкуренции в международном воздушном транспорте. Вместе с тем отмечалось, что расширение этого критерия может также привести к возникновению проблем, включая проблему "бесплатного проезда" (когда авиакомпания третьей стороны

использует двусторонние коммерческие права, которых не имеет ее правительство), отраслевую концентрацию, которая может привести к антиконкурентным искам против небольших авиакомпаний, использование практики "удобных флагов", снижение уровня безопасности полетов и авиационной безопасности, снижение стандартов на рынке труда и ослабление защиты интересов сотрудников авиакомпаний. Поэтому необходимо предусмотреть адекватные гарантии в процессе либерализации. Что касается либерализации в целом, была выражена широкая поддержка постепенным, поэтапным и упорядоченным изменениям в сфере владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью.

2.1.2.2 В то же время ряд государств высказались за сохранение традиционного критерия национального владения и контроля, особенно в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении, с тем чтобы учитывать различия в экономическом положении, рыночных условиях и конкурентоспособности авиакомпаний – участников соглашения, а также обеспечить соблюдение принципа взаимности. Было отмечено, что на протяжении многих лет имели также место случаи, когда по взаимной договоренности между партнерами в двустороннем соглашении использовались альтернативные критерии владения и контроля или вообще не использовались эти критерии.

2.1.2.3 На региональном уровне получила поддержку концепция постепенной либерализации критериев владения и контроля с использованием критерия "общности интересов" в отношении владения и контроля для региональных соглашений и традиционных критериев владения и контроля в рамках двусторонних соглашений с третьими сторонами. В то же время государства из нескольких регионов поддерживали предлагаемый критерий основного места деятельности/эффективного нормативного контроля как шаг вперед по отношению к концепции "общности интересов", позволяющий обеспечить доступ к дополнительным капиталам, которых не имеется в регионе. В одном плюрилатеральном соглашении используется критерий основного места деятельности и фактического контроля без критерия владения. Небольшие островные государства, не имеющие авиакомпаний, поддержали более широкий критерий как средство привлечения иностранных авиакомпаний или привлечения капитала в том случае, если они в будущем решат создать авиакомпанию.

2.1.2.4 С учетом различий в практике и множества разных применяемых механизмов на двустороннем и региональном уровнях подробное описание предписываемых критериев, вероятно, будет малоэффективным. Например, предлагаемые критерии основного места деятельности и фактического нормативного контроля со стороны назначающего государства не учитывают слияния авиакомпаний. Требуется гибкий и добровольный подход, позволяющий каждому государству выбирать тип владения авиаперевозчиками и контроля над ними с учетом его потребностей, и допускающий, что партнер по соглашению о воздушном сообщении может сделать иной выбор. Ключевой момент состоит в предоставлении разрешения на осуществление воздушных сообщений назначенным перевозчиком, который использует иные или альтернативные критерии, если при этом гарантируется безопасность полетов и авиационная безопасность. Это позволит государствам, желающим осуществить либерализацию критериев владения авиакомпаниями и контроля над ними, сделать это, а государствам, предпочитающим придерживаться традиционных критериев владения и контроля, сохранить их.

2.1.2.5 Ввиду целого ряда имеющихся теперь вариантов, основанных на многолетней практике государств или ранее принятых ИКАО, типовая статья, предложенная в документе Секретариата, должна быть предназначена для дискреционного использования и являться одним из ряда существующих вариантов.

2.1.2.6 С учетом того, что либерализация владения авиаперевозчиками и контроля над ними может получить дополнительный импульс среди государств, придерживающихся одинаковых позиций,

предложение Секретариата относительно практического механизма содействия либерализации было сочтено полезным при условии внесения некоторых изменений.

2.1.2.7 По итогам рассмотрения данного пункта Конференция сделала нижеуказанные выводы и предложила принять проект типового положения и рекомендацию.

2.1.3 Выводы

2.1.3.1 На основе представленной документации и состоявшейся дискуссии в рамках пункта 2.1 повестки дня "Владение авиаперевозчиками и контроль за их деятельностью" Конференция сделала следующие выводы:

- a) Растущие и расширяющиеся процессы либерализации, приватизации и глобализации требуют модернизации регулирования условий назначения авиаперевозчиков и выдачи им разрешений для предоставления авиаперевозчикам возможности адаптироваться к быстро меняющейся среде. Несмотря на наличие определенных проблем, требующих решения, либерализация положений о владении авиаперевозчиками и контроле за их деятельностью дает определенные 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) Государства широко поддерживают определенную форму либерализации положений, регулирующих порядок назначения авиаперевозчиков и выдачи им разрешений. Конкретные подходы весьма широко варьируются и могут включать значительное расширение положений с выходом за рамки национального владения и контроля в ближайшем будущем, постепенное сокращение конкретных долей в национальном владении, внесение изменений на данный момент в отношении некоторых типов перевозок (например, нерегулярных или грузовых), применение в пределах определенных географических регионов или просто рассмотрение в каждом конкретном случае.
- c) В связи с этим требуется гибкость соответствующих механизмов регулирования, с тем чтобы позволить всем государствам следовать выбранному ими подходу собственными темпами, учитывая при этом подходы, выбранные другими государствами.
- d) Независимо от формы и темпов либерализации, условия назначения авиаперевозчиков и выдачи им разрешений должны по-прежнему обеспечивать придание первостепенного значения безопасности полетов и авиационной безопасности и четкое определение ответственности и сферы компетенции за обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности в отношении всех сторон, участвующих в либерализованных механизмах.
- e) При либерализации условий назначения авиаперевозчиков и предоставления им разрешений государства должны обеспечивать надлежащее рассмотрение проблем экономического и социального влияния, включая проблемы рабочей силы, а также в полной мере учитывать прочие потенциальные риски, связанные с иностранными

инвестициями (например, утечка капитала, неопределенность в отношении гарантии обслуживания).

- f) Предлагаемый механизм регулирования, представленный Секретариатом и приводимый с некоторыми изменениями в п. 2.1.3.2 ниже, дает государствам практичный альтернативный вариант либерализации положений, касающихся назначения авиаперевозчиков и предоставления им разрешений в своих соглашениях о воздушном сообщении. Дополнив другие варианты, уже разработанные ИКАО (включая принцип "общности интересов"), он будет способствовать достижению государствами общей цели постепенной либерализации регулирования. Хотя подход и направления в отношении либерализации в конечном итоге будут определять каждое государство, исходя из своих национальных интересов, использование предлагаемого механизма может способствовать расширению либерализации. Однако использование предлагаемого механизма государством вовсе не означает, что это государство должно изменять существующие законы или правила, касающиеся национального владения и контроля, в отношении собственных перевозчиков.
- g) Учитывая, что в рамках действующих соглашений о воздушном сообщении уже обеспечивается определенная гибкость, государства могут в краткосрочном плане применять по своему усмотрению более позитивные подходы (включая согласованные действия) для содействия либерализации, признавая назначенных иностранных авиаперевозчиков, не отвечающих традиционным критериям национального владения и контроля.
- h) Государства могут осуществлять либерализацию порядка владения авиаперевозчиками и контроля над ними на односторонней, двусторонней, региональной или плюрилатеральной основе.
- i) 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.

2.1.3.2 Конференция согласилась с тем, что государствам следует надлежащим образом рассмотреть нижеуказанный проект типовой статьи в качестве варианта для использования по своему усмотрению в соглашениях о воздушном сообщении.

"Статья X. Назначение и выдача разрешения"

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.*

Структурные примечания:

- i) **подтверждение наличия основного места деятельности основывается на следующем: 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 базируется там свои воздушные суда и нанимает значительное количество граждан этой Стороны в качестве управленческого, технического и эксплуатационного персонала.*

***подтверждение осуществления фактического нормативного контроля основывается на следующем, 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."*

2.1.4 Рекомендация**РЕКОМЕНДАЦИЯ 2.1/1****КОНФЕРЕНЦИЯ РЕКОМЕНДУЕТ, ЧТОБЫ:**

- a) либерализация порядка назначения авиаперевозчиков и выдача им разрешений для предоставления доступа к рынку осуществлялись постепенно, гибко и при условии осуществления эффективного нормативного контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности;
- b) государства при рассмотрении вопросов назначения авиапредприятий и предоставления им разрешений в рамках своих отношений в области международного воздушного транспорта в качестве варианта по своему выбору гибко использовали альтернативный критерий, изложенный в п. 2.1.3.2 выше;
- c) государства, желающие либерализовать условия признания назначений иностранных авиаперевозчиков, 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 авиаперевозчиков;
 - ii) опубликования совместных заявлений об общей политике и/или;
 - iii) разработки юридически обязательного документа;обеспечивая при этом по возможности, чтобы такая политика разрабатывалась и применялась в соответствии с принципами недискриминации и неисключительного участия;
- d) государство, назначающее авиаперевозчика, осуществляло или обеспечивало осуществление надлежащего контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности в назначенном авиапредприятии в соответствии со стандартами, установленными ИКАО;
- e) 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 авиаперевозчиков;
- f) государства уведомляли ИКАО о своей политике, в том числе об индивидуальных или совместных заявлениях об общей политике в отношении условий признания назначения авиаперевозчиков в соответствии с соглашением о воздушном сообщении;
- g) ИКАО собирала и распространяла информацию о политике, позициях или практике государств в отношении владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью;

- h) ИКАО помогала государствам или группам государств, нуждающимся в разработке или дополнительном уточнении вариантов, указанных в п. с);
- i) ИКАО продолжала следить за развитием событий в области либерализации владения авиоперевозчиками и контроля за их деятельностью и рассматривала, при необходимости, связанные с ней вопросы.

– КОНЕЦ –