



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования

Пункт 2.2 повестки дня. Владение авиаперевозчиками и контроль над ними

**СТАТЬИ ДВУСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЙ О ВОЗДУШНЫХ СООБЩЕНИЯХ,
КАСАЮЩИЕСЯ ВЛАДЕНИЯ АВИАПЕРЕВОЗЧИКАМИ
И КОНТРОЛЯ ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

(Представлено Ирландией от имени Европейского союза (ЕС) и входящих в его состав государств-членов¹, и другими государствами-членами Европейской конференции гражданской авиации² (ЕКГА))

КРАТКАЯ СПРАВКА

Настоящий рабочий документ ставит своей целью обратить внимание на необходимость создания новых стимулов для либерализации статей двусторонних соглашений о воздушных сообщениях (ASA), касающихся владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью, и проинформировать о накопленном европейскими государствами в течение последних десятилетий положительном опыте в этой области. Шестой Всемирной авиатранспортной конференции следует тщательно рассмотреть этот вопрос в контексте экономических и нормативных перспектив и, основываясь на результатах обсуждения, согласиться с тем, что ИКАО следует рекомендовать государствам-членам принимать более либеральные подходы к определению содержащихся в ASA требований, касающихся национальной принадлежности, и разработать рамки, определяющие курс на либерализацию в будущем.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию, результаты оценок и предложения, представленные в настоящем документе;
- b) провести открытое обсуждение возможностей смягчения ограничительных положений о владении и осуществлении контроля (O&C), используемых в рамках воздушного транспорта в целом;
- c) согласиться с рекомендациями, представленными в п. 5.

Справочный материал

Справочные материалы Конференции ATConf/6 доступны на сайте www.icao.int/meetings/atconf6

¹ Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция и Эстония.

² Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Исландия, Монако, Норвегия, Республика Молдова, Сан-Марино, Сербия, Турция, Украина, Хорватия, Черногория и Швейцария.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Несмотря на достигнутый во всем мире прогресс в области создания более либерального нормативного режима для международного воздушного транспорта, зачастую правила авиаперевозчиков, касающиеся владения и осуществления контроля (O&C), носят ограничительный характер. В ASA многих стран по-прежнему содержатся правила, согласно которым мажоритарными владельцами авиаперевозчиков договаривающейся стороны, назначающей авиаперевозчика, должны быть граждане договаривающейся стороны, которые осуществляют контроль за их деятельностью.

1.2 Эти положения накладывают на сектор авиаперевозчиков искусственную отраслевую структуру, которой нет в других отраслях. Возможности трансграничной консолидации и широкого доступа к рынкам капитала, которые многими рассматриваются в качестве необходимого условия для экономической устойчивости отрасли авиаперевозчиков, ограничиваются, если авиаперевозчик не хочет подвергать риску возможность полномасштабного использования своих прав (на перевозки) в рамках соответствующих ASA. Более того, ограничивая количество потенциальных конкурентов на рынке, положения O&C могут помешать получению полномасштабных выгод, обеспечиваемых конкуренцией.

2. ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ В ОБЛАСТИ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ВЛАДЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ

2.1 За последние десятилетия многие государства – члены ЕС и ЕКГА достигли в рамках Европы значительного прогресса в области адаптации используемых авиаперевозчиками положений, касающихся O&C, к требованиям, обусловленным глобализацией и созданием конкурентоспособных экономических условий. Основными элементами политики являются оказание содействия трансграничному финансированию авиаперевозчиков с одновременной либерализацией доступа к рынку, а также стимулирование единообразия в нормативной области. Результатом этих реформ стало получение авиаперевозчиками, потребителями и экономикой в целом значительных преимуществ.

2.2 Европейское сообщество приступило к дерегулированию своего единого авиационного рынка в 1987 году. Вступившие в действие в 1993 году положения "третьего пакета", касающиеся O&C европейских авиаперевозчиков, обеспечивают доступ всем членам ЕС при условии соблюдения авиаперевозчиками требований к обеспечению безопасности полетов, а также финансовых и эксплуатационных требований. Сегодня единый авиационный рынок ЕС охватывает 27 стран, и вскоре, после присоединения Хорватии в 2013 году, это количество увеличится еще на одно государство.

2.3 Сейчас осуществляемая на взаимной основе либерализация O&C и полномасштабное согласование нормативной базы на основе авиационного законодательства ЕС охватывают страны Европейской экономической зоны (ЕЕА) и Швейцарию.

2.4 С 2002 года принцип "назначения Европейским союзом" закладывается в ASA между государствами – членами ЕС и странами-партнерами посредством внесения поправки в двусторонние ASA или заключения "горизонтальных" соглашений, условия которых обсуждаются Европейской комиссией. Кроме того, государства – члены ЕЕА, Исландия и Норвегия обсудили и включили этот принцип в свои двусторонние ASA. Статья, касающаяся "назначения Европейским союзом", получила широкое признание и в настоящее время одобрена 117 государствами-партнерами. Соответственно, почти 1000 двусторонних ASA отражают либеральное отношение к требованиям O&C.

2.5 Немаловажным элементом успешного процесса либерализации является политическая воля и гибкость стран-партнеров, что отражает дух решений Пятой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/5), которые конкретно предусматривают возможность либерализации на региональной основе³.

2.6 Швейцария, используя концепцию "основного места деятельности", по-прежнему корректирует свои двусторонние ASA со странами-партнерами. На момент подготовки настоящего документа, без учета двусторонних договоренностей между Швейцарией и всеми государствами-членами ЕС, было адаптировано почти 60 двусторонних ASA.

2.7 Процесс либерализации в Европе сопровождается интенсивной деятельностью по трансграничной консолидации, что укрепляет финансовую стабильность авиаперевозчиков и их конкурентоспособность. Важно отметить, что ослабление ограничений в области О&С позволяет существенно повысить эффективность и получить корпоративные выгоды при одновременном сохранении преимуществ, обеспечиваемых конкуренцией.

2.8 По мере увеличения количества маршрутов, полеты по которым выполняют несколько конкурентов, потребители извлекают выгоду, обусловленную сокращенными тарифами. Кроме того, помимо 140-процентного увеличения количества авиалиний в пределах Европейского союза в период с 1992 по 2010 годы, пассажиры также извлекают выгоду, обусловленную увеличением объема предлагаемых услуг. С точки зрения занятости результаты эмпирического анализа свидетельствуют о том, что на данный момент реформы, предусматривающие формирование единого европейского авиационного рынка, обеспечили создание 1,4 млн дополнительных рабочих мест.

3. ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСА

3.1 Многие страны во всем мире уже предприняли значительные усилия по либерализации традиционных национальных положений и накопили положительный опыт на двустороннем и региональном уровнях. Одним из наглядных примеров является гибкость, с которой многие страны-партнеры реализуют принцип назначения Европейским союзом. Тем не менее такой либеральный подход к вопросам О&С по-прежнему является исключением.

3.2 Установлено, что одной из причин низкой рентабельности авиакомпаний являются связанные с О&С юридические ограничения в двусторонних ASA, которые препятствуют авиакомпаниям проводить реструктуризацию капитала на глобальном уровне. Учитывая тот факт, что авиакомпании обеспечивают возможность получения потребителями и экономикой в целом значительных выгод, двусторонние рамки должны способствовать созданию позитивного экономического климата в отрасли, способствующего привлечению необходимых долгосрочных инвестиций. Воздержание от применения ограничительных положений, касающихся О&С, позволит устранить искажение рыночного равновесия между секторами экономики и стать логическим шагом в направлении "нормализации" деятельности отрасли. Параллельно либерализация прав на перевозки окажет эффективную поддержку этому процессу, о чем говорится в рабочем документе ЕС/ЕКГА "Либерализация доступа к рынку" (ATConf/6-WP/54).

3.3 Опыт смягчения требований к О&С свидетельствует о наличии политических средств, обеспечивающих возможность поддержания высоких стандартов безопасности полетов и авиационной безопасности и управления риском концентрации рынка при одновременном упрощении доступа авиаперевозчиков к капиталу. Четкие правила осуществления эффективного

³ Cf. Doc 9587, A4-3 et. seqq.

нормативного контроля, эффективные законы конкуренции и усилия по обеспечению единообразия в нормативной области являются ключевыми элементами реализации этих целей.

3.4 Нежелание государств смягчать для авиаперевозчиков ограничения в области О&С в двусторонних ASA можно объяснить различными причинами, такими как, например, обеспечение национальной безопасности, внешняя политика или соображения занятости для своих собственных авиаперевозчиков⁴. В отношении своих авиаперевозчиков решение, касающееся требований О&С, принимают государства, однако при этом отсутствуют убедительные доводы, не позволяющие другой доваривающейся стороне на основе взаимно гибкого подхода назначать любого из своих авиаперевозчиков, не отвечающего этим требованиям.

3.5 Шестая Всемирная авиатранспортная конференция (ATConf/6) предоставит уникальную возможность для открытого обсуждения вышеупомянутых проблем. Участники ATConf/6 должны напомнить о том, что в области О&С по-прежнему имеется большое количество ограничений и настоятельно рекомендовать государствам – членам ИКАО смягчить положения, касающиеся О&С, по крайней мере, в том плане, чтобы обеспечить другой доваривающейся стороне ASA возможность назначать любого из своих авиаперевозчиков на основе взаимной гибкости.

3.6 Деятельность в направлении дальнейшей либерализации можно осуществлять различными способами. Внесение изменений в двусторонние ASA, одностороннее или взаимное снятие ограничений или либерализация требований О&С на внутрирегиональной или региональной основе являются соответствующими политическими мерами на краткосрочную и среднесрочную перспективы. Тем не менее долгосрочная цель должна заключаться в инициировании на уровне ИКАО заключения открытых для всех государств многосторонних или плюрилатеральных равноправных соглашений, которые легко выполнять и модифицировать.

3.7 Типовое соглашение о воздушных сообщениях (TASA) ИКАО предлагает государствам широкий диапазон вариантов, и, хотя, имеется консенсус относительно того, что государствам следует по своему усмотрению содействовать либерализации О&С, выводы ATConf/5 четко нацелены на более либеральную интерпретацию соответствующих статей двусторонних ASA⁵. Спустя 10 лет ATConf/6 могла бы пойти дальше, сделав рекомендацию о том, что ограничения О&С должны стать исключением, а с течением времени общим правилом должен стать более либеральный подход.

4. ВЫВОДЫ

4.1 С учетом проведенного обсуждения, можно сделать следующие выводы:

- a) Европейский опыт свидетельствует о том, что либерализация О&С внесла значительный вклад в повышение экономической эффективности и увеличение объема выгод, получаемых потребителями. В то же время, для поддержания высоких стандартов безопасности полетов и авиационной безопасности и устранения концентрации рынка, мешающей свободной конкуренции, государства могут вернуться к использованию адекватных нормативных механизмов.

⁴ См. рабочий документ ЕС/ЕКГА ATConf/6-WP/50 "Национальные ограничения на владение авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью".

⁵ Например, замена ограничительных статей О&С более либеральными концепциями, такими как концепция "основного места деятельности" (см. Doc 9587, с А-4).

- b) Несмотря на то, что после ATConf/5 на двустороннем и региональном уровнях достигнут некоторый прогресс, ограничительные национальные положения по-прежнему широко используются в АСА. На двустороннем, региональном и/или многостороннем уровнях государства могут принимать различные подходы к ускорению процесса либерализации.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1 Государства – члены ЕС и ЕКГА представляют ATConf/6 для дальнейшего рассмотрения следующие рекомендации:

- a) ИКАО предлагается не только пропагандировать и расширять существующий инструктивный материал, но и поощрять государства-члены к принятию более либерального подхода к требованиям О&С в двусторонних АСА;
- b) ATConf/6 может стать адекватным форумом для обсуждения государствами – членами ИКАО инициатив, направленных на отмену статей АСА, касающихся национальной принадлежности, на добровольной основе или на основе взаимной гибкости;
- c) ИКАО предлагается предпринять необходимые меры по разработке рамок многостороннего или плюлатерального соглашения.

— КОНЕЦ —