

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/6)****ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ**

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

- Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования
- 2.2 Владение авиаперевозчиками и контроль над ними

**ОГРАНИЧЕНИЯ ПО НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ
(НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ) В ОБЛАСТИ ВЛАДЕНИЯ
АВИАПЕРЕВОЗЧИКАМИ И КОНТРОЛЯ НАД НИМИ**

(Представлено Ирландией от имени Европейского союза (ЕС) и его государств-членов¹ и других государств – членов Европейской конференции гражданской авиации² (ЕКГА))

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе представлены мнения государств Европы в отношении национальных ограничений в области владения авиаперевозчиками и контроля над ними и предлагается обсудить на Конференции актуальность национальных ограничений на владение авиаперевозчиками и контроля над ними в нынешних условиях все более глобальной и конкурентной экономики с целью достижения дальнейшего прогресса в деле либерализации владения авиаперевозчиками и контроля над ними.

Действия: Конференции предлагается согласиться с рекомендациями, представленными в п. 5.

Справочный материал

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

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Сфера владения авиаперевозчиками и контроля над ними традиционно является предметом ограничений, вытекающих из двух источников. Во-первых, право государства отказаться принять назначение авиаперевозчика в соответствии с двусторонним соглашением о воздушном сообщении, если он не находится в преимущественном (или значительном) владении и под фактическим контролем другой стороны в соглашении или ее граждан. Этот вопрос

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.

рассматривается в документе ATConf/6-WP/49. Во-вторых, и этому аспекту посвящен настоящий документ, в ряде государств принято законы о лицензировании авиаперевозчиков или иностранных инвестициях, ограничивающие право владения авиаперевозчиками и контроля над ними для граждан других государств ("ограничения по национальной принадлежности").

1.2 Представляется полезным рассмотреть причины введения национальных ограничений в области владения авиаперевозчиками и контроля над ними, а также вопрос о том, сохраняют ли они актуальность в стремительно меняющемся секторе глобального воздушного транспорта или от них можно отказаться для получения экономических выгод.

2. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

2.1 Услуги международного воздушного транспорта регулируются двусторонними соглашениями о воздушном сообщении (СВС) между государствами. В ходе переговоров о СВС государства обычно стремятся к тому, чтобы права, которыми они обмениваются со своими партнерами, приносили выгоду авиаперевозчикам обеих сторон, но не авиаперевозчикам других государств, не являющимся сторонами в соглашении и, следовательно, не предоставляющим прав на основе взаимности. Простейший способ зарезервировать права для авиаперевозчиков сторон заключается в ограничении назначения только из числа авиаперевозчиков, находящихся в преимущественном владении и под фактическим контролем этой стороны. Параллельно такие ограничения фиксируются также в национальных законах сторон. Действительно, очевидной причиной национальных ограничений является логика СВС в вопросе обеспечения выгод, описанная выше.

2.2 Когда в СВС и национальное законодательство вводились ограничения по вопросу о владении авиаперевозчиками и контроле над ними, государства мотивировали введение таких ограничений следующими основными аргументами:

- a) национальные авиаперевозчики в преобладающей степени находились во владении правительств и контролировались ими;
- b) национальные авиаперевозчики рассматривались в качестве ключевых стратегических активов;
- c) соображения национальной безопасности в связи с иностранным контролем над стратегическими активами;
- d) намерение обеспечить свободный доступ к воздушным судам, если это продиктовано соображениями национальной безопасности, чрезвычайными обстоятельствами или необходимостью осуществления воздушных сообщений в общественных интересах, например, перевозок в удаленные районы страны и из таких районов;
- e) права доступа к рынку, особенно право каботажных перевозок, были зарезервированы за национальными авиаперевозчиками;
- f) проблемы трудовых отношений, например, обеспокоенность тем, что иностранные инвесторы могут не соблюдать требуемого уровня трудовых стандартов.

2.3 Сегодня, когда авиаперевозчики работают в условиях расширения глобализации и обострения конкуренции, представляется целесообразным для ИКАО изучить вопрос о том, сохраняют ли вышеперечисленные причины свою актуальность и служат ли такие ограничения интересам авиаперевозчиков или интересам общества в целом, учитывая огромные потенциальные выгоды, которые может принести либерализация (см. п. 3). Цели политики ограничений могут быть более эффективно реализованы с помощью других, более гибких методов, например, путем введения национальных требований о лицензировании, которые не лишают сектор воздушного транспорта потенциальных выгод либерализации.

2.4 Следует отметить, что, хотя национальные ограничения по-прежнему являются общепринятой практикой в государствах, существуют явные исключения из этой практики в виде либеральных режимов владения и контроля, согласованных главным образом на региональном уровне государствами с общим (авиатранспортным) рынком ("сообщество интересов"). В качестве примеров можно привести Европейский союз и Европейское экономическое пространство, соглашение CARICOM или соглашение о едином авиационном рынке между Австралией и Новой Зеландией.

2.5 При рассмотрении данного вопроса участникам Конференции следует иметь в виду, что проблемы либерализации в области владения авиаперевозчиками и контроля над ними связаны с тематикой открытия доступа к рынку и добросовестной конкуренции, и в этой связи внимание обращается на рабочий документ ЕС-ЕКГА ATConf/6-WP/54 "Либерализация доступа к рынку" и рабочий документ ЕС-ЕКГА ATConf/6-WP/51 "Основные принципы добросовестной конкуренции".

3. ВЫГОДЫ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ В ОБЛАСТИ ВЛАДЕНИЯ АВИАПЕРЕВОЗЧИКАМИ И КОНТРОЛЯ НАД НИМИ

3.1 Основываясь на имеющемся опыте, страны Европы считают, что во многих случаях отказ от национальных ограничений в области владения авиаперевозчиками и контроля над ними или сужение сферы их применения, если такие меры дополняются необходимыми гарантиями (см. п. 4.2), могут принести значительные выгоды сектору воздушного транспорта и экономике в целом. Некоторые из этих выгод перечислены ниже.

- a) Либерализация облегчит доступ авиаперевозчиков к рынку капитала, что особенно важно в условиях обострения конкуренции и способствует в целом рационализации сектора воздушного транспорта, в котором до сих пор существуют ограничения, неизвестные в других секторах экономики.
- b) Свободные инвестиции в авиакомпанию могут поддерживать процессы объединения, слияния и поглощения в отрасли воздушного транспорта и способствовать созданию транснациональных авиаперевозчиков, способных обслуживать глобальную сеть авиаперевозок, не подвергаясь необоснованным ограничениям.
- c) Помимо либеральных режимов назначения и коммерческих прав в СВС (т. е. многократное назначение авиаперевозчиков и неограниченное предоставление по крайней мере прав третьей и четвертой свобод воздуха), расширение возможностей создания или инвестирования авиаперевозчиков иностранными гражданами может способствовать дальнейшему открытию рынка и сыграть позитивную роль в процессе либерализации прав на авиаперевозки.

- d) Возможность иностранных инвестиций будет способствовать приватизации национальных авиаперевозчиков в тех случаях, когда государства принимают решение об их приватизации.
- e) В тех случаях, когда национальные авиаперевозчики могут принимать иностранный капитал, их зависимость от помощи и субсидий государства может уменьшиться. Это будет снижать бремя финансирования национальных авиаперевозчиков правительствами и способствовать совершенствованию системы управления авиаперевозчиками, так как инвестиции иностранных авиаперевозчиков могут также быть связаны с современными технологиями и передовой практикой.

3.2 Накопленный в Европе опыт свидетельствует о том, что либерализация в сфере владения авиаперевозчиками и контроля над ними может повысить экономическую эффективность отрасли авиаперевозчиков за счет повышения конкурентоспособности и расширения ассортимента услуг в сфере авиаперевозок, предлагаемых потребителям.

4. ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ

4.1 Государства могут принять решение о либерализации национальных ограничений в сфере владения авиакомпаниями и контроля над ними под влиянием различных факторов. Либеральный подход может вырабатываться на односторонней основе, под влиянием внутривнутриполитических соображений или в результате заключения международных соглашений на внутривнутрирегиональной основе, специальных (двусторонних) соглашений между государствами и экономическими блоками (например, соглашения о воздушном транспорте между ЕС и США и ЕС и Канадой), соглашений между экономическими блоками, путем внесения соответствующих изменений в СВС или в рамках мульти- или плюрилатеральных инструментов, которые могут быть разработаны ИКАО.

4.2 Тем не менее, во всех случаях либерализация должна сопровождаться и дополняться гарантиями, призванными обеспечивать, чтобы она приносила выгоды и не подвергала риску такие базовые ценности, как национальная безопасность, справедливые и равные возможности и безопасное, упорядоченное и экономичное развитие воздушного транспорта. Такие гарантии должны включать, наряду с другими мерами, создание и поддержание назначающим государством эффективного нормативного контроля в сфере безопасности полетов и авиационной безопасности, финансовой состоятельности авиаперевозчиков, возможных внутренних проблем в сфере трудовых отношений и т. д. Потребности, связанные с национальной обороной и чрезвычайными обстоятельствами, могут гарантироваться путем введения соответствующих лицензионных оговорок о беспрепятственном доступе к воздушным судам. Кроме того, меры по обеспечению добросовестной конкуренции и сближение в сфере регламентации при однородной конкурентной среде для стран-партнеров также являются ключевым инструментом либерализации и защиты интересов потребителей.

4.3 Государствам, приступающим к либерализации своих национальных правил в области владения авиаперевозчиками и контроля над ними, следует проводить эту работу постепенно, добиваясь взаимности от стран-партнеров. ИКАО уже разработала ряд полезных инструментов, например, положение об "основном месте деятельности" или статья об отказе от ограничений в СВС, и можно предложить Организации продолжить эту работу.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1 Конференции предлагается:

- a) обсудить вопрос об актуальности национальных ограничений в области владения авиаперевозчиками и контроля над ними в современных условиях глобализации и обострения конкуренции в экономике;
- b) рассмотреть возможные средства стимулирования постепенного отказа государств от национальных ограничений в области владения авиаперевозчиками и контроля над ними или замены их более гибкими механизмами в интересах сектора воздушного транспорта при условии соответствующих гарантий;
- c) рассмотреть вопрос о последующих действиях ИКАО в поддержку процесса дальнейшей либерализации в сфере владения авиаперевозчиками и контроля над ними.

— КОНЕЦ —