

УДК 73.01.017: 341.16:388.9

АЭРОПОЛИТИКА И ГОСРЕГУЛИРОВАНИЕ: ПЛЮСЫ И МИНУСЫ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ

В.Г. АФАНАСЬЕВ

В статье рассматриваются основные проблемы либерализации международного воздушного транспорта, показаны его положительные моменты («плюсы») и негативные («минусы»), в особенности для воздушного транспорта России.

Ключевые слова: воздушный транспорт, либерализация, госрегулирование.

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) уже в течение многих лет ведет активную работу в области регулирования международного воздушного транспорта. Государства - члены ИКАО часто обращаются в Секретариат ИКАО за помощью и консультациями и даже за защитой в связи со стремительно развивающимися процессами глобализации и либерализации рынков международного воздушного транспорта. Этим вопросам были специально посвящены две последние по времени Всемирные авиатранспортные конференции ИКАО: четвертая (1994 г.) и пятая (2003 г.).

Созыв Пятой конференции, которая по сути явилась продолжением работы Четвертой, был вызван значительными изменениями, произошедшими в регулировании авиатранспортной отрасли, в частности, в связи с усиливающимися тенденциями либерализации международного воздушного транспорта. Главной темой Пятой конференции была тема: «Проблемы и возможности либерализации». В конференции приняли участие 145 Договаривающихся государств и 29 международных организаций. Конференция приняла «Декларацию глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта», в которой определены индивидуальные и коллективные роли и обязанности государств - членов ИКАО в их усилиях по достижению конечной цели – предоставлению международному воздушному транспорту экономической свободы максимально возможной степени с учетом потребностей пользователей и отрасли воздушного транспорта, принимая во внимание его специфику и стремясь свести к минимуму экономические последствия. Путем консенсуса конференция приняла выводы и рекомендации по таким ключевым проблемам либерализации, как владение и контроль над авиаперевозчиками, доступ к рынку, добросовестная конкуренция, защита интересов потребителей, распределение авиатранспортной продукции путем глобальных распределительных систем (GDS), разрешение споров и транспарентность и др.

Рассмотрим, что не может дать государствам и их авиакомпаниям и аэропортам либеральное решение указанных проблем.

В рамках существующего режима регулирования международных воздушных сообщений государство должно обеспечить перевозчикам получение не только необходимых прав доступа к рынкам, но и эксплуатационных разрешений со стороны всех государств-партнеров по соглашениям о воздушных сообщениях. Решая вопросы назначения перевозчиков и санкционирования их деятельности, государства, как правило, сохраняют за собой право не давать, отменять или обременять какими-либо условиями разрешения на выполнение полетов иностранным авиаперевозчикам. Критерий национального владения и контроля, который действует со времени создания ИКАО в конце 1940-х гг., обеспечивает установление удобной связи между авиаперевозчиком и назначающим его государством, посредством которой стороны соглашения о воздушном сообщении могут:

- проводить политику «баланса выгод» соответствующих назначенных авиакомпаний;

- предотвращать косвенное получение односторонних выгод государством, не являющимся стороной в соглашении, через посредство своего перевозчика;
- определять ответственных за решение вопросов безопасности полетов и авиационной безопасности.

В большинстве случаев учитывается также фактор национальной обороны.

Таким образом, положение о национальном владении и контроле способствовало развитию национальных авиаперевозчиков и, прежде всего, авиакомпаний, принадлежащих государству.

Однако в течение последнего десятилетия в связи со спадом в экономике и ухудшением финансового состояния авиакомпаний и, вместе с тем, усиливающейся тенденцией к либерализации, глобализации и регионализму (т.е. региональным экономическим объединениям), международные авиаперевозчики стараются приспособиться к растущим расходам и обострению конкуренции. Для этого существуют различные способы, такие как: участие в альянсах, код-шеринг, совместные предприятия, франчайзинг и др. Ряд из этих механизмов экономического сотрудничества предполагает транснациональное инвестирование, в том числе приобретение доли в акционерном капитале иностранных авиакомпаний, стратегических альянсов с авиаперевозчиками других государств.

Приватизация государственных авиакомпаний часто приводит к вложению иностранного капитала в приватизированные авиакомпании. При таком изменении глобальных условий коммерческой деятельности отрасли воздушного транспорта появились разнообразные формы владения авиаперевозчиками. Многие из них уже не принадлежат государству, некоторые – на 50% принадлежат иностранцам. В связи с этим многие государства вносят коррективы в свое законодательство с целью ослабления ограничений на иностранное владение национальными авиакомпаниями. Так, действующий сейчас Воздушный кодекс РФ допускает до 49% иностранного участия в российских авиакомпаниях с учетом ряда ограничений в управлении такими авиакомпаниями. Тем не менее, большинство межправительственных соглашений о воздушных сообщениях по-прежнему применяют традиционный критерий национального владения и контроля.

ИКАО считает, что назрела необходимость предоставления государствам возможности изменить подход к прежнему критерию национального владения и контроля, который, по мнению ИКАО, в новых условиях является аномалией. Вместе с тем ИКАО признает, что каждое государство должно иметь возможность осуществлять либерализацию воздушного транспорта по своему собственному усмотрению и своими темпами, оценивая для себя все плюсы и минусы либерализации. В частности, к плюсам либерализации владения и контроля можно отнести тот факт, что она может предоставлять авиаперевозчикам более широкий доступ к рынкам капитала и уменьшить их зависимость от государственной помощи, позволить авиапредприятиям расширить сеть своих авиалиний посредством слияний, приобретения других авиакомпаний или образования различных форм альянсов.

В то же время нельзя исключать и того, что либерализация может быть сопряжена с определенными рисками как, например, появление «удобных флагов» при отсутствии эффективных юридических мер по их предупреждению, попытки проникновения на внутренние рынки государств за счет код-шеринга с договорными назначенными перевозчиками, возможность снижения стандартов безопасности полетов в связи с усилением акцента на безусловное получение коммерческой выгоды, а также возможность утечки капитала, способная привести к дестабилизации производства. В долгосрочном плане она может повлиять на конкуренцию авиакомпаний вследствие возможности концентрации как, например, доминирование в мировой авиатранспортной системе нескольких мега-перевозчиков путем слияний и поглощений авиакомпаний, что уже и происходит в настоящее время. Так, слияние Эйр Франс и КЛМ, Дельта Эйрлайнз с Норсуэст Эйрлайнз, готовящееся слияние Бритиш Эйруэйз с Иберия и Континентал Эйрлайнз и др. Однако ИКАО считает, что эта проблема может быть решена путем разработки нормативных мер, направленных на недопущение антиконкурентной практики.

Второй проблемой либерализации, рассматриваемой на Пятой авиатранспортной конференции, является либерализация доступа к рынкам международных авиаперевозок. Доступ перевозчиков к рынку имеет фундаментальное значение для успешной коммерческой деятельности авиакомпаний. Основными элементами полного доступа к рынку являются: отсутствие ограничений в отношении маршрутных, эксплуатационных и коммерческих прав, возможность использования права «седьмой свободы воздуха» (права перевозки между третьими странами, минуя свою территорию) и даже так называемой «восьмой свободы воздуха» (перевозки по внутренней территории или между территориями иностранного государства, т.е. внутреннего каботаж). Определенный прогресс либерализации в этом направлении был достигнут лишь на региональном и субрегиональном уровнях. В частности, к существовавшим ранее двум региональным соглашениям: соглашению между государствами - членами ЕС в Европе и Андским пактом в Южной Америке добавились еще восемь региональных соглашений: два – в Северной и Южной Америке, одно – в Азиатско-Тихоокеанском регионе, одно – на Ближнем Востоке и четыре – в Африке. В этих соглашениях предусматривается немедленная или поэтапная либерализация, ведущая к предоставлению полного доступа к рынку, включая соглашения об «открытом небе», большинство из которых заключены с участием США как главного идеолога таких соглашений. Даже Европейский Союз, который долго не поддавался нажиму со стороны США, в 2008 г. сдался и подписал первую фазу соглашения об «открытом небе». Вторая фаза, предусматривающая полный доступ к рынкам, намечена на 2010 год, но ее подписание может не состояться из-за отказа США пойти на уступки в отношении снятия ограничений в степени контроля и владения американскими авиакомпаниями со стороны государств - членов ЕС.

Приветствуя подписание многостороннего соглашения об «открытом небе» между шестью государствами - членами АТЭС (Бруней, Новая Зеландия, Сингапур, США, Перу и Чили), ИКАО вместе с тем отмечает, что условия для разработки глобального многостороннего соглашения об обмене коммерческими правами еще не созрели, и рекомендует государствам двигаться к либерализации рынков по собственному выбору и собственными темпами.

По оценкам ИКАО региональные соглашения между государствами с одинаковым уровнем экономического развития способствуют развитию воздушных сообщений в соответствующем регионе, однако вызывает опасение их отрицательное влияние на национальные авиакомпании государств, не являющихся участниками соответствующего регионального соглашения, а также на национальное и двустороннее регулирование воздушных сообщений государств, связанных региональными соглашениями. Кроме того, проблема осложняется ограниченной пропускной способностью ряда международных аэропортов. В связи с обострением этой проблемы ИКАО провела исследование возможных последствий продаж «слотов» в аэропортах. Стало очевидно, что либеральные соглашения о воздушных сообщениях, допускающие множественное назначение перевозчиков от одной страны без каких-либо ограничений провозных емкостей, способствуют увеличению числа авиакомпаний и количества рейсов и тем самым оказывают дополнительную нагрузку на ограниченную пропускную способность аэропортов.

ИКАО также считает, что либерализация, глобализация и приватизация в международном воздушном транспорте обострили конкуренцию и привели в действие новые рыночные силы, что чревато возникновением новых и разнообразных споров. Споры нередко приобретают многосторонний характер, требуя участия третьей стороны, прямо или косвенно затрагиваемой предметом спора. Действующих в настоящее время механизмов разрешения споров, содержащихся в двусторонних соглашениях, уже явно недостаточно. Либерализация международного воздушного транспорта породила также новые виды коммерческой деятельности, связанной с авиаперевозками и услугами, где увеличивается вероятность споров в результате антиконкурентной практики. Однако нынешние механизмы, как правило, не применяются в отношении к спорам, связанным с недобросовестной практикой, поскольку такого рода споры могут урегулироваться только на основе общего конкурентного законодательства в тех случаях, когда такое законодательство существует у заинтересованных государств. Такое положение вызывает це-

льный ряд вопросов, связанных с применением национальных законов отдельных государств к международному воздушному транспорту, и возникающими конфликтами в их применении.

По оценкам ИКАО основной недостаток, связанный с нынешней системой урегулирования споров, заключается в том, что механизм, в основе которого лежат консультации и арбитраж, не предусматривает каких-либо крайних сроков для урегулирования споров и поэтому позволяет сторонам затягивать урегулирование даже в тех случаях, когда сроки имеют решающее значение.

Как уже упоминалось, конференция ИКАО рассматривала вопрос о недобросовестной конкуренции, препятствующей продвижению процессов либерализации. ИКАО считает, в частности, что экстратерриториальное применение национальных законов о конкуренции к международному воздушному транспорту наносит ущерб договоренностям о сотрудничестве, которые необходимы для обеспечения эффективности и жизнеспособности международного воздушного транспорта. В случаях, когда антитрестовское законодательство отдельных государств (как, например, антитрестовский закон Шермана 1890 года, который до сих пор применяют США) или другие национальные законы о конкуренции применяются к международным договоренностям, соответствующие решения должны приниматься с учетом необходимости содействовать, а не препятствовать дальнейшему развитию сотрудничества между государствами и их авиакомпаниями.

В этой связи ИКАО и впредь намерено продолжать следить за событиями в сфере конкуренции с учетом развития либерализации и обновлять свой инструктивный материал, касающийся конкуренции и международных гарантий. Однако у ИКАО нет ни действенного механизма, ни полномочий конкретно влиять на развитие событий, кроме призывов и увещаний государств-членов к обеспечению добросовестной конкуренции в условиях либерализации.

Это лишь отдельные проблемы либерализации международного воздушного транспорта, а чего в ней больше – плюсов или минусов, – вдумчивые читатели могут сами подсчитать, а государственные регулирующие органы могут их взвесить по шкале «баланса интересов» и решить, что, когда и как следует из них применять.

ЛИТЕРАТУРА

1. Афанасьев В.Г. Основы международных воздушных сообщений. – М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес», 2010.

AERO-POLITICS AND THE GOVERNMENTAL REGULATION: PLUSES AND MINUSES OF LIBERALIZATION

Afanasiev V.G.

The main problems of the air transport liberalization are discussed; its advantages (“pluses”) and disadvantages (“minuses”) with regard to the Russian air transport are analyzed.

Key words: air transport, liberalization, state management.

Сведения об авторе

Афанасьев Василий Григорьевич, 1938 г.р., окончил Харьковский авиационный институт (1965), академик Российской академии транспорта, доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента МГТУ ГА, автор более 130 научных работ, область научных интересов – внешние экономические связи, аэрополитика и госрегулирование в системе воздушного транспорта.