

М. В. Кравченко,
аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України

ВОЛОДІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМИ АВІАЦІЙНИМИ ПЕРЕВІЗНИКАМИ ТА КОНТРОЛЬ ЗА ЇХ ДІЯЛЬНІСТЮ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу національного та зарубіжного досвіду процесу правового регулювання володіння та контролю за діяльністю національних авіаперевізників визначені провідні механізми державного впливу на рівень стратегічної безпеки національної авіаційної галузі. Досліджені чинники ефективного запровадження цих механізмів та запропоновані конкретні заходи, спрямовані на їх втілення в сучасних умовах.

In the article based on analysis of national and foreign experience of legal regulation of ownership and control of national air carriers' activity there have been indicated leading mechanisms of state influence on strategic safety level of national air industry. As a result there were researched factors of efficiency introduction of these mechanisms and proposed concrete activities directed in its implementation in modern environment.

Ключові слова: державне регулювання, правове регулювання, цивільна авіація, безпека в авіації, конкурентоспроможність, зарубіжний досвід.

Key words: state regulation, legal regulation, civil aviation, aviation safety, competitiveness, foreign experience.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З НАЙВАЖЛИВИШИМИ НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Основними цілями та завданнями статті є визначення факторів та оцінка основних ризиків, пов'язаних з питанням державного регулювання володіння та контролю за діяльністю національних авіаційних компаній України в сучасних умовах глобалізації та лібералізації.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Постійні системні дослідження з питань володіння та контролю за діяльністю авіаційних перевізників проводять International Civil Aviation Organization (ICAO), International Air Transport Association (IATA) [1]. Періодичний моніторинг стану володіння та контролю за діяльністю національних авіаційних підприємств ведеться з боку Державіаслужби України [2]. Стаття є продовженням досліджень та публікацій вітчизняних та зарубіжних науковців [3—5] і зосереджена на проблемних питаннях діяльності авіаперевізників України.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Важливе значення авіації для економіки держави не викликає сумніву. Свідченням цього є зростання послуг авіації в сфері транспорту, туризму, обсягів товарообігу. Але сам розвиток авіації, ефективність та рентабельність її

діяльності значною мірою залежать від того, хто володіє авіаційними компаніями та контролює їх діяльність. Досвід багатьох країн свідчить про те, що традиційні національні авіаперевізники, якими переважно володіє держава, сьогодні витісняються з ринку. Причиною цього є не тільки їх адміністративна та експлуатаційна неефективність у нових умовах, а і нездатність держави нести постійний тягар утримання цих перевізників.

У той же час регулювання права власності на авіакомпанії та контролю над ними на національному рівні більшість держав у своїх нормативних актах, які регулюють питання ліцензування та призначення авіаційних перевізників, визначають встановленням обмежень на допустиму частку іноземного володіння національними авіаційними перевізниками (наприклад не більше 49% або 25%). Причини, завдяки яким встановлені такі обмеження, наступні:

- національний перевізник вважається об'єктом стратегічного значення;
- авіаційні компанії, якими володіють нерезиденти, повинні бути виведені з внутрішнього ринку;
- повітряні судна, якими володіють національні авіакомпанії, легко доступні для використання з метою оборони від надзвичайних ситуацій [6].

Національні авіакомпанії, як правило, мають тісний зв'язок з урядом своєї країни. Це пов'язано, в першу чергу, з регулюванням діяльності в сфері безпеки польотів та

авіаційної безпеки, недопущення виникнення зручних проривів або "вільного проїзду третіх сторін" та антиконкурентної політики, національної оборони, а також збереження валютних надходжень та робочих місць в країні. Саме ці фактори наводяться у двосторонніх угодах про повітряне сполучення в якості причин збереження вимог стосовно того, що авіаційне підприємство повинно знаходитись у переважному володінні та під ефективним контролем громадян сторони яка призначає перевізника [1].

Слід зазначити, що держави, які таке велике значення приділяють регулюванню діяльності національних авіакомпаній, досить часто не мають фінансових ресурсів для фінансування їх діяльності як за рахунок державних коштів, так і за рахунок внутрішніх валютних ринків та інвесторів. Обмежений доступ до капіталу не є відображенням непристосованості перевізників до інвестиційних вливань, а скоріш за все являє собою результат обмежень, зумовлених діючими правилами володіння авіакомпаніями та контролю над ними. Така ситуація притаманна як для країн, які знаходяться в стадії розвитку, так і для країн з розвинутою економікою (США, країни Європейського Союзу).

Фактично виникла ситуація, коли авіація як галузь, яка потребує значних капіталовкладень, позбавлена можливості змагатися за залучення капіталу інвесторів на фоні можливостей міжнародного інвестування, що існують в інших галузях економіки, які не страждають від застосування обмежень щодо володіння і фактичного контролю.

Протягом двох останніх десятиліть спостерігається тенденція до приватизації авіапідприємств, яка викликана загальними явищами глобалізації, лібералізації і приватизації. Регіональні економічні об'єднання деякою мірою знищують кордони володіння авіакомпаніями та контролю над ними. На комерційному фронті авіакомпанії все активніше шукають нових партнерів та створюють альянси з метою розподілу ризиків та об'єднання досвіду і ресурсів. Іноземні капіталовкладення відіграють важливу роль у задоволенні величезних потреб галузі в інвестиціях. Так, завдяки розвинутій економіці в Сполучених Штатах Америки створені досить сприятливі умови для розвитку авіаційного транспорту та ведення авіатранспортного бізнесу. Внаслідок цього всі авіакомпанії країни знаходяться в приватній власності. В інших країнах, де після закінчення Другої світової війни почали розвиватися ринкові відносини, авіаційні компанії створювались на основі державної або змішаної форми власності. У 60—80-х роках минулого сторіччя фактично всі провідні країни Західної Європи мали власні потужні національні авіаційні компанії, засновані на державній власності, які були основними призначеними перевізниками від держави в міжнародних угодах. Потреба саме в таких формах власності була зумовлена тим, що в цих країнах рентабельність повітряних перевезень була досить низькою і задовольнити потребу спільноти в якісних авіаційних послугах без довгострокових інвестицій в авіаційну інфраструктуру було досить складно. Саме тому державні органи традиційно проводили протекціоністську політику, намагаючись обмежити конкуренцію з боку американських компаній та захистити інтереси національних авіакомпаній. Процеси приватизації в європейських країнах почали посилюватись тільки після розвитку та зміцнення національних економік наприкінці 80-х на початку 90-х років минулого сторіччя. На даний час основна частина провідних національних авіаційних компаній Західної Європи, які створювались як державні, контролюється приватним капіталом (наприклад, British Airways, Air Lingus, Air France-KLM, Royal Dutch Airlines, Lufthansa). На території Східної Європи, де приватизаційні процеси набирають обертів, авіаційні компанії здебільшого мають змішану форму власності під контролем держа-

ви. Як приклад можна навести Росію, де основні потужні авіаперевізники знаходяться під переважним (блокуючим) державним корпоративним контролем (Аэрофлот, Сибирь, Владивосток Авіа, ГТК "Россія"). Авіакомпанії країн Африки та Близького Сходу також мають змішану форму власності під контролем держави, в тому числі й ті, що об'єднані в багатонаціональні консорціуми (наприклад, Sodegraf та вже не існуюча Air Africa).

Проаналізувавши практику вирішення питання контролю та володіння авіаційними перевізниками в багатьох країнах світу, П'ята Всесвітня авіатранспортна конференція зробила висновок про те, що: лібералізація положень про володіння авіаперевізниками та контролю за їх діяльністю надає певні вигоди; підходи до питань лібералізації кожна держава обирає в залежності від своїх національних інтересів; держава може сприяти лібералізації шляхом визнання призначених іноземних авіаперевізників, які можуть не відповідати традиційним критеріям національного володіння та контролю; держави можуть здійснювати лібералізацію володіння перевізниками і контролю над ними на односторонній, двосторонній, регіональній або багатосторонній основі [7].

У той же час, як свідчить практика, єдиних критеріїв умов "переважного володіння та контролю" не існує. В зв'язку з цим кожна країна застосовує свої власні критерії для оцінки даних категорій. Це, в свою чергу, створює невизначеність для повністю або частково приватизованих підприємств, а також приватних авіакомпаній, особливо в тих випадках, коли дати однозначну відповідь про те, хто здійснює володіння та контроль над підприємством, досить складно. В більшості випадків умова про переважне володіння та контроль створює перепони для залучення іноземних інвестицій. На сьогоднішній день в законодавстві багатьох країн існують різноманітні обмеження на участь іноземного капіталу в створюваних на їх території авіаційних підприємств. Однак, якщо окремі держави приймуть рішення про повне або часткове скасування таких обмежень, залученню капіталу буде заважати умова про переважне володіння та фактичний контроль в їх двосторонніх угодах. Таким чином, держава, яка надала комерційні права, може в будь-який час оскаржити призначення авіаперевізника іншої держави, посилаючись на те, що існує можливість втрати переважного контролю з боку держави, що призначила перевізника.

Досить показовою є ситуація, яка склалася у відносинах двох найпотужніших учасників авіаційного ринку — Сполучених Штатів Америки та Європейського Союзу. Так, для США авіаційна галузь має не тільки стратегічне і економічне значення, але і національно-патріотичне. В зв'язку з цим американська влада досить ревниво ставиться до будь-яких спроб підірвати одноосібне лідерство США на авіаційному ринку. Про те, що США є лідерами на ринку авіаційних перевезень, свідчить той факт, що більше 70% авіаційного парку літаків у світі сконцентровано саме в США. Завдяки досить високому рівню концентрації капіталу авіаційних компаній США, до початку світової кризи під їхнім контролем була більша частина ринку світових авіаційних перевезень. Але на сьогодні монополія американських авіаперевізників похитнулася, вони все більше і більше стикаються з фінансовими проблемами, які досить важко регулювати незважаючи на досить потужні внутрішні національні економічні механізми. Авіаційні перевізники США все більше відчувають тиск непередбаченого зростання цін на нафту та падіння попиту і, на думку деяких керівників компаній, в цій ситуації іноземні фінансові інвестиції зовсім не будуть зайвими. Європейські та американські компанії-перевізники разом з Європейським

Союзом протягом декількох років закликають Вашингтон послабити обмеження на володіння американськими авіакомпаніями, але Конгрес виступає проти внесення змін до законодавства в цьому аспекті. Законодавством США не дозволено іноземцям мати більше 25% акцій, які надають право голосу на зібранні акціонерів. Заборонені також і відслідковуються випадки непрямого контролю над будь-якою авіакомпанією США. У 2005 році Адміністрація Джорджа Буша запропонувала законопроект, яким передбачалась можливість управління американськими компаніями іноземними менеджерами при збереженні лімітів на придбання більше 25% акцій, але цей законопроект був заблокований Конгресом. Конгрес США взагалі виступає проти змін законодавства в цьому напрямі. Головними опонентами прихильників лібералізації законодавства щодо володіння національними авіакомпаніями США виступають профспілки, які бояться, що зміни у законодавстві призведуть до того, що робочі місця будуть зайняті іноземними працівниками.

Враховуючи, що ринки Європейського Союзу та США є найкрупнішими авіаційними ринками у світі та складають 60% ринку світової авіації, потенційні економічні вигоди від усунення перешкод на шляху до трансатлантичного ринку для обох держав є очевидними. У процесі розвитку відносин, 30 березні 2008 року Євросоюз та США підписали угоду про "Відкрите небо". За умовами цієї угоди європейські авіакомпанії отримали можливість здійснювати рейси в США з будь-якої точки ЄС, а не тільки зі своєї країни. Американські авіакомпанії отримали право перевозити пасажирів у будь-який аеропорт Європи. Як вважають керівники провідних європейських авіаційних компаній, від цієї угоди практично в односторонньому порядку отримали зиск тільки американські перевізники, які посилили конкуренцію на ринку Європи. Також не відповідає принципам справедливості той факт, що зараз європейським компаніям дозволено володіти не більше як 25% акцій американського перевізника. В той же час американські авіакомпанії можуть володіти 49% акцій європейських учасників ринку. Не сильно вплинуло на ситуацію прийняття 24 червня 2010 року другого етапу договору "Відкрите небо", згідно якого американським та європейським авіакомпаніям дозволено володіти контрольним пакетом акцій своїх заокеанських конкурентів. Ця угода змушує отримувати дозвіл Конгресу США на придбання контрольного пакета акцій американської авіакомпанії, що є справою тривалою, не прогнозованою та без гарантованого результату. Тобто ефективність внесення поправок в угоду між сторонами ставиться під великий сумнів.

Більш рівноправною можна назвати угоду про "Відкрите небо" між Канадою та Європейським Союзом. Уряд Канади задекларував свою готовність збільшити максимальний пакет акцій, яким може володіти європейський інвестор, з 25% до 49%.

Російська Федерація, авіаційне співтовариство якої досить скептично ставиться до угод типу "Відкрите небо", своїм законодавством визначила право іноземних інвесторів володіти 49% акцій авіаційних компаній створених на її території. При цьому керівником авіапідприємства, створеного за участю іноземного капіталу, може бути тільки громадянин Російської Федерації, а кількість іноземців у керівному органі такого підприємства не може перевищувати однієї третини від загального складу цього органу [8].

Існуючий механізм двосторонніх відносин у сфері авіаційних перевезень ставить перед державами два окремих, але пов'язаних між собою питання:

1) перед бажаними здійснити лібералізацію — як усунути потенційний ризик відмови протилежної сторони за двосторонньою угодою у визнанні призначеного авіаперевізника;

2) перед бажаними зберегти умови про національне володіння та контроль за власними авіаперевізниками — чи є необхідність визнавати призначені іноземні авіакомпанії з ліберальними формами володіння і контролю та яким чином забезпечити встановлення зв'язку між державою, яка зробила призначення, і призначеною авіакомпанією з метою забезпечення безпеки польотів, а також недопущення появи так званих "зручних прапорів".

Відносно першого питання можна зауважити, що жодна держава не піде на лібералізацію, якщо є ризики втрати свої комерційні права у зв'язку з приналежністю призначеного авіаперевізника іноземним особам. Що стосується другого питання, то в залежності від підходів держави до призначення авіаперевізників вона може або допомогти, або завадити зусиллям протилежної сторони проводити процес лібералізації. Актуальним стає питання, як діяти, щоб держави, які не є прихильниками лібералізації, не заважали це робити іншим державам. Одна з основних цілей лібералізації регулювання в сфері володіння авіакомпаніями полягає у створенні експлуатаційного середовища, в якому авіаперевізники мають можливість працювати ефективно та економічно без наслідків для безпеки польотів та авіаційної безпеки. Тому існує необхідність розробки альтернативних механізмів регулювання питань призначень авіакомпаній [1].

Міжнародною організацією цивільної авіації ICAO зроблені висновки стосовно питання володіння та контролю за діяльністю авіаційних перевізників. Так, неухильний розвиток процесів лібералізації, приватизації і глобалізації потребує модернізації умов призначення авіаперевізників та надання їм дозволу для того, щоб мати можливість адаптуватись до швидкозмінного середовища. Незважаючи на наявність певних проблем, які потребують вирішення, лібералізація положень про володіння авіаційними перевізниками та контролю за їх діяльністю надає певні вигоди. Досвід лібералізації в сфері володіння та контролю показує, що лібералізація може здійснюватись, не входячи в протиріччя з зобов'язаннями сторін за Чиказькою конвенцією 1944 року, без завдання шкоди системі міжнародних повітряних перевезень. ICAO вважає, що розробка та впровадження різноманітних підходів до володіння та контролю за діяльністю призначених авіаційних перевізників найближчим часом дозволить вийти за обмежені рамки національного володіння та контролю за подальшим скороченням конкретних часток національного володіння. ICAO запропоновано варіант типової статті, яка може застосовуватись сторонами в угодах про повітряне сполучення на власний розсуд. Одним із надважливих положень цієї статті є положення про те, що призначене авіаційне підприємство має основне місце діяльності на території сторони, яка робить таке призначення. Наявність основного місця діяльності підтверджується наступним:

— авіапідприємство засноване та зареєстроване як юридична особа у відповідності з національним законодавством та на території сторони, яка робить призначення;

— авіапідприємство має великий обсяг перевезень та здійснює значні капіталовкладення в основні засоби та майно на території сторони, яка робить призначення;

— авіапідприємство сплачує податок на прибуток, реєструє та базує свої повітряні судна на території сторони, яка робить призначення;

— авіапідприємство у своєму штаті має переважну кількість громадян сторони, яка робить призначення (ця

умова в першу чергу стосується керівного, технічного та експлуатаційного персоналу).

Тобто основним критерієм для призначення авіаційного перевізника запропоновано обрати основне місце діяльності авіакомпанії на території сторони, яка призначає авіакомпанію, без жорстких рамок національного володіння. Але необхідно пам'ятати, що висновки ІКАО мають виключно рекомендаційний характер і відображають тенденції розвитку відносин у світовій авіації в майбутній перспективі.

В Україні питання володіння національними авіаційними компаніями та контролю за їх діяльністю не можна вважати врегульованими повною мірою. Чинний Повітряний Кодекс України [9] не містить в собі норми щодо володіння та контролю національними авіакомпаніями. Визначення, що таке "переважне володіння", надається у положенні "Про порядок видачі дозволів, що регулюють доступ експлуатантів на ринок авіаційних перевезень та робіт" [10]. Згідно п. 3.22 цього Положення переважне володіння — це наявність 51% акцій у володінні фізичними або юридичними особами України. Будь-яких інших вимог та обмежень щодо контролю за володінням авіаційними компаніями в національному законодавстві не передбачено. У проекті нового Повітряного Кодексу України [11] також належним чином не врегульоване питання володіння авіакомпаніями та контролю за їх діяльністю (крім стандартного — нормативного та фінансового). Так, ч.4 ст. 97 проекту визначено, що авіаційний перевізник має право отримати ліцензію за умови, що Україна та/або громадяни України володіють більш як 50 відсотками статутного капіталу (пакета акцій) цього підприємства, якщо інше не передбачено міжнародними договорами, учасником яких є Україна. З огляду на це є всі підстави вважати, що стратегічно важливе питання непрямого (прихованого) володіння та контролю за діяльністю національних авіакомпаній залишене поза увагою законодавця. Останні тенденції розвитку ринку авіаційних перевезень в Україні свідчать про те, що на ринку з'явився та посилює свою присутність досить потужний учасник, а саме авіаційний альянс "Українська авіаційна група" — до складу якого входять авіакомпанії "АероСвіт", "Дніпроавіа" та "Донбасаеро", сумарна доля ринку яких складає 48,5%. Фінансова група, яка контролює зазначений альянс, також встановила контроль над авіакомпанією "Роза Вітрів", після чого доля чотирьох компаній на ринку авіаційних перевезень разом склала приблизно 60%. Найближчим конкурентом альянсу є авіакомпанія "Міжнародні Авіалінії України" (МАУ), доля ринку якої складає 30,4%. Власники альянсу — "Українська авіаційна група" — вже висловили бажання придбати 61,58% державного пакета акцій МАУ. Враховуючи монопольне становище основного учасника національного ринку авіаційних перевезень, вже фактично склалася небезпечна ситуація, коли відсутність дієвих правових механізмів володіння та контролю за національними авіаперевізниками може призвести до небажаних наслідків як для України, так і для всієї національної галузі цивільної авіації.

Негативним є і те, що в національному законодавстві відсутні механізми контролю за випадками непрямого володіння авіаційними перевізниками. Також не врегульовані питання посилення контролю за діяльністю авіаперевізника, у тому числі шляхом законодавчо визначених обмежень для іноземців на заняття посад керівного, технічного та експлуатаційного персоналу. Таким чином, існує загроза того, що завдяки застосуванню певних юридичних інструментів над авіакомпаніями, які мають стратегічне значення, буде встановлений непрямий контроль, в тому числі з боку конкурентів. Про наслідки такого контролю можна тільки здогадуватись.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАУКОВОМУ НАПРЯМІ

До вирішення питання розробки та застосування механізмів державного регулювання володіння національними авіакомпаніями необхідно підходити комплексно, усвідомлюючи стратегічне значення національної галузі цивільної авіації. Вирішуючи на законодавчому рівні питання створення умов для розвитку авіаційної галузі, в тому числі залучення інвестицій, слід враховувати досвід інших країн, які вирішують ці питання, керуючись, в першу чергу, пріоритетами національних інтересів. На сьогоднішній день в Україні з боку законодавця недостатньо приділяється уваги дослідженням науковців у галузях економіки, права, державного управління в питаннях державного регулювання діяльності авіаційних підприємств України. Вихід із ситуації вбачається в проведенні спільних досліджень за участю авіаційних фахівців та науковців у галузі повітряного права, економіки та державного управління з обов'язковим залученням до співпраці фахівців та представників органів законодавчої та виконавчої влади. Наслідком такої роботи повинна стати розробка нових та удосконалення чинних нормативно-правових актів, якими будуть створені дієві механізми державного контролю за володінням та діяльністю національними авіакомпаніями.

Література:

1. Всемирная авиатранспортная конференция "Проблемы и возможности либерализации" 24—29 марта 2003 г. Монреаль.
2. www.avia.gov.ua — офіційний сайт Державіаслужби України.
3. Бугайко Д.О. Фактори виникнення комерційних та економічних ризиків українських перевізників в умовах глобалізації ринку авіатранспортних послуг // Проблеми підвищення ефективності інфраструктури: збірник наукових праць: (випуск 20). — К.: НАУ, 2008. — С. 37—43.
4. Бугайко Д.О., Чепурна А.В. Влияние процессов глобализации мирового рынка авиаперевозок на развитие гражданской авиации Украины. // Проблеми підвищення ефективності інфраструктури: збірник наукових праць: (випуск 17). — К.: НАУ, 2008. — С. 202—205.
5. Козлюк І.О. Забезпечення економічної безпеки авіаційної галузі: монограф. — К., 2005.
6. Руководство по регулированию международного воздушного транспорта: ICAO, Doc 9626.
7. ICAO. Економическая комиссия. Рабочий документ A37-WP/190 EC/12 13/9/10.
8. Воздушный кодекс РФ от 19.03.1997 N 60-ФЗ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.internet-law.ru/law/kodeks/vk.htm>
9. Повітряний кодекс України від 04.05.1993 № 3167-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3167-12>
10. Положення "Про порядок видачі дозволів, що регулюють доступ експлуатантів на ринок авіаційних перевезень та робіт" наказ Державного департаменту авіаційного транспорту України від 24 квітня 1996 р. № 118 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG1369.html
11. Проект повітряного кодексу України від 14.01.2009 № 2373/П [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2_5_1_J?ses=10007&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%E F % E E % E 2 % B 3 % F 2 % F 0 % - FF % ED % E 8 % E 9 + % EA % EE % E 4 % E 5 % EA % F 1 &out_type=&id=
Стаття надійшла до редакції 20.01.2011 р.