

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

(Монреаль, 24–29 марта 2003 года)

Пункт 2 повестки дня. Изучение ключевых проблем регулирования при либерализации
Пункт 2.6 повестки дня. Разрешение споров

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ
В УСЛОВИЯХ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ**

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе рассматривается необходимость совершенствования урегулирования споров в условиях либерализации и в качестве одного из вариантов предлагается механизм посредничества в дополнение к традиционным процессам консультации и арбитража для более эффективного и быстрого разрешения споров.

Предлагаемые действия Конференции приводятся в п. 6.1.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

Дос 9587, *Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта*

Дос 9644, *Доклад Всемирной авиатранспортной конференции по регулированию международного воздушного транспорта: сегодня и в будущем*

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Либерализация, глобализация и приватизация в авиатранспортном секторе обострили конкуренцию и привели в действие новые рыночные силы, что чревато возникновением новых и разнообразных споров. Кроме того, рост числа двусторонних соглашений, в частности соглашений об "открытом небе", а также региональных соглашений также требует принятия новых мер для разрешения споров, связанных с такими соглашениями. Более того, споры подчас приобретают многосторонний характер, нередко предполагая участие третьей стороны, прямо или косвенно затрагиваемой предметом спора.

1.2 Механизмы урегулирования споров, основанные прежде всего на консультациях и арбитраже, уже закладываются в соглашения об авиационном обслуживании, но такие механизмы не всегда являются справедливыми или эффективными, а ведь система урегулирования споров, укрепляющая доверие к обстановке либерализации, является ключевым фактором для принятия и поддержания такой обстановки. В настоящем документе рассматривается промежуточный между консультациями и арбитражем механизм, который может быть приспособлен к условиям либерализации, основанной на честной конкуренции и необходимости гарантий. Рассматриваемый механизм задумывается как справедливый, транспарентный, эффективный, быстрый и дающий возможность применять его в самых различных спорах, возникающих на двустороннем и региональном/многостороннем уровнях. Цель этого механизма – вселить веру в либерализацию, и прежде всего среди развивающихся государств.

2. ПРЕДШЕСТВУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИКАО

2.1 ИКАО рассматривала вопрос о разрешении споров на Всемирной авиатранспортной конференции 1994 года (ATConf/4), которая обсудила и передала Совету для дальнейшей проработки предложение о создании нового механизма разрешения споров в случае возникновения разногласий между двумя сторонами в целях обеспечения устойчивой здоровой конкуренции. Совет признал, что несмотря на существование множества механизмов урегулирования спорных вопросов в других областях коммерческой деятельности, авиационному сообществу в условиях либерализации следует разработать собственные ответные механизмы и что никакой глобальный механизм явно не может учесть все потребности и обстоятельства. Впоследствии Совет утвердил механизм урегулирования споров, разработанный Группой экспертов по регулированию воздушного транспорта (рекомендация ATRP/9-2), о чем было доведено до сведения государств (см. Дос 9587). Этот механизм увязывался с механизмом гарантий в области недобросовестного конкурентного поведения (рекомендация ATRP/9-1) и в основу его было положено обращение к совещанию "высокого уровня" до уровня министров, к посреднику или к группе. Для целей этого механизма ИКАО ведет список экспертов в области воздушного транспорта, назначаемых государствами или международными организациями, которые желают выступать в качестве посредников или членов Группы экспертов по разрешению споров (см. письмо государствам SP 38/4.1–98/67 от 14 августа 1998 года).

2.2 На Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания 2000 года (ANSCConf 2000) также поднимался вопрос о разрешении споров в связи со спорами, касающимися сборов, взимаемых аэропортами (и/или поставщиками аэронавигационного обслуживания). Конференция обсудила потребность в функциональном положении о нейтральном органе на местном уровне для предотвращения и разрешения споров до выхода их на международную арену. Она рекомендовала включить в *Политику ИКАО в отношении аэропортовых сборов за аэронавигационное обслуживание* концепцию механизма "первой инстанции" для рассмотрения таких споров. Эта рекомендация была выполнена (Дос 9082/6).

2.3 33-я сессия Ассамблеи ИКАО поддержала предложение о созыве Пятой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/5) для рассмотрения многих современных и актуальных вопросов либерализации. В этом контексте Ассамблея приняла к сведению повестку дня Конференции и необходимость рассмотрения вопроса о разрешении споров с целью создания более эффективного механизма, который бы вызывал большее доверие.

3. ПРОБЛЕМЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

3.1 Споры в области воздушного транспорта регламентируются главным образом механизмом урегулирования споров, предусматриваемым двусторонними соглашениями между государствами о воздушном обслуживании. Как правило, процедура урегулирования споров между сторонами соглашения может осуществляться на двух ступенях: а) консультации или переговоры между сторонами; и/или б) спор передается в арбитражный суд по просьбе любой из сторон. Решения, принимаемые на второй ступени действия механизма, обычно являются обязательными, поскольку обе стороны обязаны выполнять такие решения в соответствии с положениями двустороннего соглашения.

3.2 Хотя большинство статей об урегулировании споров, включаемых в двусторонние соглашения, предусматривают официальную процедуру арбитража, большая часть двусторонних споров разрешается неофициально на основе консультаций между спорящими сторонами, хотя нередко это происходит лишь после длительного времени. Арбитраж используется редко, прежде всего из-за связанных с ним значительных расходов и большой продолжительности процедур. В связи с этим арбитраж считается неподходящим для урегулирования споров, требующих быстрого принятия коррективных мер, например, при спорах в связи с заявлениями о недобросовестной конкурентной практике, касающейся емкости и тарифов. Кроме того, прогрессивная либерализация обстановки породила новые виды связанной коммерческой деятельности, где усиливается вероятность споров в результате антиконкурентной практики. С этой связи следует отметить, что нынешние механизмы урегулирования споров, как правило, не применяются по отношению к спорам, связанным с недобросовестной практикой, поскольку такого рода споры могут урегулироваться на основе общего национального конкурентного законодательства, в тех случаях, когда такое законодательство существует. Это вызывает целый ряд вопросов, связанных с применением национального законодательства в области международного воздушного транспорта, с различием в конкурентном законодательстве, а также со сферой возможных конфликтов в их применении.

3.3 Появление целого ряда региональных и многосторонних механизмов также обусловило необходимость нового подхода к урегулированию споров. Например, многостороннее соглашение об "открытом небе" шести государств – членов Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АПЕС) является первым соглашением, которое радикально изменило структуру статьи об урегулировании споров и предусмотрело вмешательство третьей стороны в спор, которым затрагиваются интересы любого члена соглашения.

3.4 Следует отметить, что небольшое число споров в авиатранспортном секторе было рассмотрено в рамках других механизмов разрешения споров, в частности в Европейском суде (ЕСJ) и Комиссии Организации Объединенных Наций по международному торговому праву (ЮНСИТРАЛ). Что же касается Всемирной торговой организации (ВТО), то Генеральным соглашением о торговле услугами (ГАТС) охватываются и могут передаваться механизму ВТО споры, касающиеся лишь трех вспомогательных видов услуг в области воздушного транспорта. Этот механизм предусматривает формальный процесс, и решение торгового спора может занимать год или более и, в любом случае, передача возможна лишь после того, как исчерпаны все ресурсы механизма двустороннего соглашения. На сегодняшний день в Орган ВТО по урегулированию споров передано всего лишь три спора, связанных с обслуживанием, причем все они не касаются возможностей ГАТС по вопросам воздушного транспорта, а это свидетельствует о том, что в секторе обслуживания этот механизм пока что имеет ограниченную применимость.

3.5 Важный недостаток, связанный с нынешней регулирующей системой разрешения споров, по-прежнему заключается в том, что механизм, в основе которого лежат консультации, не предусматривает каких-либо крайних сроков для урегулирования споров и поэтому позволяет сторонам

затягивать урегулирование даже в тех случаях, когда крайние сроки имеют большое значение. В этом отношении он не дает эффективных возможностей для ускоренного разрешения спора. Более того, если сторона (или, de facto, перевозчик, назначенный стороной) понесла некоторый ущерб, механизм не предусматривает временной помощи этой стороне, пострадавшей в результате спора. В частности, в особо неблагоприятное положение могут попадать развивающиеся государства, столкнувшиеся со спорами из-за недобросовестной практики по отношению к их перевозчикам в том случае, если споры не могут быть решены своевременно. Более того, по мере того, как двусторонние, региональные и многосторонние соглашения приобретают множественный характер, возникает необходимость обеспечивать максимальную транспарентность механизма урегулирования споров, чтобы все заинтересованные стороны, непосредственно затрагиваемые спором, имели доступ к информации, позволяющей им делать своевременные шаги. Таким образом, отсутствие транспарентности при распространении информации может негативно сказаться на третьих сторонах, затрагиваемых при урегулировании спора.

4. **ВЫВОДЫ**

4.1 Конференции предлагается сделать следующие выводы :

- a) в условиях либерализации из-за усиления конкуренции и появления новых рыночных сил могут возникать различные споры и, следовательно, нужно, чтобы государства решали такие споры эффективнее и быстрее; и
- b) государствам и авиатранспортной отрасли нужен такой механизм урегулирования споров, который:
 - 1) вызывает доверие и способствует либерализации при наличии гарантий, а также участию развивающихся государств;
 - 2) приспособлен к особым условиям международных воздушно-транспортных операций и конкурентной деятельности;
 - 3) обеспечивает, что могут приниматься во внимание интересы третьих сторон, непосредственно затрагиваемых спором; и
 - 4) является транспарентным и открывает своевременный и эффективный доступ к соответствующей информации для заинтересованных сторон, непосредственно затрагиваемых спором.

5. **РЕКОМЕНДУЕМЫЙ РЕГУЛИРУЮЩИЙ МЕХАНИЗМ**

5.1 Исходя из проделанной ИКАО работы, а также с учетом появляющихся механизмов урегулирования споров и недостатков существующей системы, предлагается нижеследующий механизм, который предусматривает промежуточный уровень между ступенями консультации и арбитража. В соответствии с концепцией механизма "первой инстанции" этот промежуточный уровень предусматривает наличие либо посредника, либо группы по урегулированию споров, которые будут использоваться для выяснения обстоятельств, включая установление сути спора, или для представления рекомендации относительно разрешения спора. В основе механизма лежат четкие временные рамки, имплементационные процедуры, промежуточные меры и возможность участия третьих сторон. Предлагаемый механизм рекомендуется в настоящее время ИКАО и основан на ATRP/9-2. Сфера его

охвата расширена и может включать споры, выходящие за рамки недобросовестной практики, например споры, связанные с проблемами доступа на рынки в условиях менее жесткого регулирования.

5.2 Этот механизм никак не затрагивает права сторон обращаться к другим механизмам решения споров, включая механизмы, предусмотренные в соответствии с общим конкурентным законодательством. Он не исключает возможности применения в рамках соглашения формального арбитражного процесса. Следует, однако, ожидать, что нужда в формальном арбитраже отпадет, если стороны в споре решат воспользоваться данной процедурой в качестве эффективной альтернативы для решения не терпящих отлагательства вопросов, а посредничество окажется успешным. Этот механизм также не противоречит обращению к совещанию "высокого уровня" вплоть до уровня министров, что предусматривалось предыдущими инструктивными материалами ИКАО (рекомендация ATRP/9-2).

5.3 Транспарентность может быть повышена, в частности, с помощью web-сайта ИКАО, где могут помещаться: а) составляемый и периодически обновляемый ИКАО список экспертов в области воздушного транспорта, которые могут использоваться в качестве посредников или членов групп экспертов по урегулированию споров; и б) уведомления о спорах, включая решения, относящиеся к урегулированию спорных вопросов в рамках предлагаемого механизма, при условии выполнения требований сторон в отношении конфиденциальности.

5.4 На рассмотрение Конференции Договаривающихся государств в целях дискреционного использования в двусторонних, региональных или многосторонних соглашениях об авиаобслуживании выносится нижеследующий регулирующий механизм, сформулированный в виде проекта типового положения, которое будет включаться в статью по регулированию споров. Такое положение также включено в типовые соглашения о воздушном транспорте (см. ATConf/5-WP/17):

"Урегулирование споров

...

х. Любой спор, который не может быть разрешен путем консультаций, по просьбе одной [любой] из Сторон соглашения может быть вынесен на рассмотрение посредника или группы экспертов по разрешению споров. Такой посредник или такая группа экспертов могут использоваться для целей посредничества, определения существования спора или представления рекомендаций относительно средства защиты или разрешения спора.

х. Стороны заранее согласовывают круг полномочий посредника или группы экспертов, руководящие принципы или критерии, а также условия доступа к посреднику или группе экспертов. Они также рассматривают в случае необходимости положения о временной помощи и возможности участия любой стороны, которая может непосредственно затрагиваться спором, принимая во внимание цель и необходимость простого, гибкого и быстрого процесса.

х. Посредник или члены группы экспертов могут назначаться из списка авиационных экспертов соответствующей квалификации, который ведется ИКАО. Отбор эксперта или экспертов производится в течение пятнадцати (15) дней со дня получения просьбы о вынесении вопроса на рассмотрение посредника или группы экспертов. Если Стороны не могут договориться о выборе эксперта или экспертов, право выбора может быть передано Президенту Совета ИКАО. Любой эксперт, используемый для данного механизма, должен обладать адекватной квалификацией в общем предмете спора.

х. *Посредничество совершается в течение шестидесяти (60) дней с момента найма посредника, и любое определение, включая в соответствующих случаях любые рекомендации, выносятся в течение шестидесяти (60) дней с момента найма эксперта или экспертов. Стороны могут заранее договориться о том, что посредник или группа экспертов могут оказать подателю жалобы временную помощь, если таковая испрашивается, и в этом случае вначале выносятся определение.*

х. *Стороны добросовестно содействуют посредничеству и выполнению решения или определению посредника или группы экспертов, если только они заранее не договорились об обязательности для них такого решения или определения. Если стороны заранее договариваются просить только определения фактов, они используют эти факты для разрешения спора.*

х. *Издержки, связанные с использованием данного механизма, оцениваются при его основании и распределяются поровну, но с возможностью их перераспределения по вынесении окончательного решения.*

х. *Данный механизм применяется без ущерба для продолжения использования процесса консультаций или последующего использования арбитража, или прекращения действия Соглашения в соответствии со статьей _."*

6. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

6.1 Конференции предлагается:

- а) рассмотреть и принять выводы, содержащиеся в п. 4.1; и
- б) рекомендовать принять типовое положение о разрешении споров, содержащееся в п. 5.2.