

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

**Монреаль, 24–29 марта 2003 года**

**ПРОЕКТ ДОКЛАДА ПО ПУНКТУ 2.3 ПОВЕСТКИ ДНЯ**



**Пункт 2 повестки дня.**            **Изучение ключевых проблем регулирования при либерализации**  
**Пункт 2.3 повестки дня.**        **Добросовестная конкуренция и гарантии**

## **ЧАСТЬ I. ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ**

*Примечание. При рассмотрении данного пункта повестки дня он был разделен на две части:*

*1) гарантии обеспечения добросовестной конкуренции и 2) стабильность и участие.*

### **2.3.1 Документация**

**Секретариат** (WP/11) рассмотрел вопрос о способах обеспечения добросовестной конкуренции в условиях либерализации и считал, что в переходный период требуются меры по обеспечению соответствующих гарантий. Такие меры могут включать постепенное введение либерализации, общих законов о конкуренции и/или специфических для авиации гарантий. Он также представил предложение относительно механизма регулирования в форме включаемой в соглашения о воздушном сообщении типовой статьи, которую государства могут использовать в качестве дополнительного средства выявления, предотвращения и устранения злоупотреблений.

**Грузия** (WP/40 и WP/42) представила свое мнение относительно необходимости поэтапной либерализации тарифного регулирования и относительно необходимости оказания слабым авиакомпаниям в развивающихся странах помощи на основе заключения всеобъемлющих коммерческих соглашений.

**Пакистан** (WP/56) полагал, что, прежде чем осуществлять либерализацию, необходимо ввести эффективные меры обеспечения действенного участия и что необходимо разработать механизм поддержания здоровой конкуренции. Он рекомендовал, чтобы Конференция установила критерии, позволяющие определять, что является демпинговой провозной емкостью и недостаточной провозной емкостью.

**Соединенные Штаты Америки** (WP/47) полагали, что одним из наиболее эффективных препятствий антиконкурентному поведению является действие обычных неискаженных рыночных сил и что эффективные механизмы уже имеются и включают общие законы о конкуренции, надлежащие переходные договоренности и прочие положения двусторонних соглашений о воздушном сообщении. Они не видели необходимости в разработке для международного воздушного транспорта специфических отраслевых механизмов гарантий.

**53 африканских государства** (WP/87) осветили вводимые в Африке механизмы добросовестной конкуренции, которые позволят этому континенту в полном объеме участвовать в воздушных перевозках, и заявили о своем согласии с выводами и предлагаемой типовой статьей в документе WP/11.

**Члены АРКГА** (WP/70) признали важность системы, гарантирующей справедливую конкуренцию в условиях либерализации, и необходимость в кодексе поведения и механизме разрешения споров, а также предложили, чтобы ИКАО обновила Кодекс

поведения и гарантии в отношении добросовестной конкуренции и разработала механизм разрешения споров для включения в типовое соглашение о воздушном сообщении.

**Члены ЛАКГА (WP/99)** изложили, в частности, свою позицию по вопросу конкуренции и гарантий и полагали, что должны существовать гарантии для обеспечения справедливой и честной конкуренции при предоставлении услуг воздушного транспорта в процессе либерализации.

**ИАТА (WP/28)** подчеркнула важность и необходимость сохранения многосторонней системы интерлайна и призвала государства поддержать эту систему, с тем чтобы избежать ее фрагментации.

**АЛАДА (WP/71 – информационный документ)** отметила позицию ЛАКГА по данному вопросу и считала необходимым заключить международное соглашение о применении законов о конкуренции, с тем чтобы избежать правовой неопределенности перед лицом реализации новых сценариев открытой конкуренции.

### 2.3.2 Рассмотрение вопроса

2.3.2.1 Было высказано большое разнообразие мнений о необходимости гарантий для обеспечения справедливой конкуренции при осуществлении государствами мер по либерализации воздушных перевозок. Одни считали, что существующего закона о конкуренции достаточно для решения этой задачи, однако другие в этой связи отмечали, что законы о конкуренции имеются ни во всех государствах и к тому же государства понимают и применяют такие законы по-разному. В качестве средства недопущения действий, подрывающих конкуренцию, назывались предварительное определение провозной емкости и двойное утверждение тарифов, а также другие предварительные и последующие меры, но вместе с тем высказывались опасения в связи с тем, что такой подход сведет на нет выгоды либерализации. Кроме того, считалось, что составление подробного директивного перечня действий, которые можно рассматривать как подрывающие конкуренцию, нецелесообразно. Предпринимавшиеся ранее попытки составить перечень условий, позволяющих дать определение антиконкурентных действий, таких как грабительское ценообразование и демпинг емкости, не привели к успеху и, как отмечалось, недобросовестная конкуренция на одном рынке может считаться приемлемой конкуренцией на другом.

2.3.2.2 Тем не менее значительное число развивающихся государств, сославшись на дисбаланс между их экономикой и авиакомпаниями и экономикой и авиакомпаниями развитых государств, считали, что необходимо разработать авиационный механизм для обеспечения добросовестной конкуренции и гарантии их эффективного и стабильного участия в международных авиаперевозках. Была выражена значительная поддержка механизма, предложенного Секретариатом в документе WP/11. Однако необходимо внимательно следить за тем, чтобы этот механизм гарантий не использовался для противодействия либерализации и не приводил к такой предшествующей либерализации практике, как предопределение провозной емкости.

2.3.2.3 Поддержку получила также идея выработки кодекса поведения для обеспечения добросовестной конкуренции, в основе которого лежали бы общие принципы. В этой связи было отмечено, что данный вопрос ранее уже рассматривался Группой экспертов по регулированию воздушного транспорта.

2.3.2.4 Выказывалась поддержка сохранению глобальной многосторонней системы интерлайнинга ИАТА, хотя при этом и отмечалось, что с ростом числа и интенсивности "дешевых" авиаперевозчиков и альянсов авиакомпаний поддержка в рамках отрасли этой программы, которая занимает привилегированное место в международном сообществе, может сокращаться. Однако вместе с тем отмечалось также, что число авиакомпаний участвующих в системе интерлайнинга, остается высоким и что предпринимаются усилия к тому, чтобы сделать ее более эффективной.

### 2.3.3 Выводы

2.3.3.1 По итогам рассмотрения документации и состоявшейся дискуссии о гарантиях обеспечения добросовестной конкуренции в рамках пункта 2.3 повестки дня Конференция сделала следующие выводы:

- a) Либерализация должна сопровождаться принятием соответствующих мер, гарантирующих добросовестную конкуренцию и эффективное и стабильное участие всех авиаперевозчиков независимо от их величины и конкурентоспособности. Такие меры должны быть составной частью процесса либерализации и живым инструментом, соответствующим потребностям и стадиям либерализации. Такие меры могут включать постепенное введение либерализации, общих законов о конкуренции и/или специфических для авиации гарантий.
- b) Хотя общие законы о конкуренции во многих случаях могут быть эффективным средством, учитывая различия в режимах конкуренции, различные стадии либерализации, на которых находятся государства, и особые рамки регулирования международного воздушного транспорта, в большинстве случаев имеется потребность в наличии чисто авиационных гарантий для предотвращения и устранения недобросовестной конкуренции в области международного воздушного транспорта. Это может быть сделано посредством определения согласованного перечня действий, составляющих антиконкурентную практику, который может использоваться (и, при необходимости, изменяться или расширяться) государствами в качестве индикатора принятия необходимых мер регулирования.
- c) В случаях, когда национальные законы о конкуренции применимы к международному воздушному транспорту, следует делать все возможное во избежание применения односторонних действий. При решении вопросов конкуренции, затрагивающих иностранных авиаперевозчиков, государствам следует должным образом учитывать проблемы других заинтересованных государств. В данном контексте сотрудничество между государствами, в особенности между антимонопольными органами, а также между такими органами и авиационными органами, является полезным средством содействия либерализации и избежания конфликтов.
- d) Согласование различных режимов конкуренции остается важной задачей. В случаях возникновения споров, связанных с использованием специфических для авиации гарантий или применением законов о конкуренции, государствам следует разрешать их посредством консультаций и механизмов урегулирования разногласий, предусмотренных соответствующими соглашениями о воздушном сообщении, и, в случае применения механизмов, пользоваться существующим инструктивным материалом ИКАО о законах о конкуренции, содержащимся в документе Doc 9587.

- e) Экстерриториальное применение национальных законов о конкуренции подрывает договоренности о сотрудничестве, которые многими считаются необходимыми для обеспечения эффективности, регулярности и жизнеспособности международного воздушного транспорта и определенные формы которых служат интересам как пользователей, так и авиаперевозчиков. Следовательно, в случаях, когда антитрестовские законодательства или законы о конкуренции применяются к таким договоренностям, следует делать соответствующие исключения и освобождать от действия таких законов, если это выгодно пользователям и авиаперевозчикам, в целях содействия дальнейшему развитию сотрудничества между авиаперевозчиками, включая интерлайн.
- f) ИКАО следует продолжать следить за событиями в этой области, а также с учетом эволюции либерализации обновлять свой инструктивный материал, касающийся конкуренции и гарантий.

2.3.3.2 Конференция согласилась, что государствам следует надлежащим образом рассмотреть следующий проект типовой статьи в качестве одного из вариантов для использования по своему усмотрению в соглашениях о воздушном сообщении.

***"Гарантии против применения антиконкурентной практики"***

1. *Стороны соглашаются с тем, что нижеуказанная практика авиапредприятий может расцениваться как возможная практика недобросовестной конкуренции, заслуживающая внимательного рассмотрения:*
  - a) *взимание авиатарифов на маршрутах на уровнях, которые в целом недостаточны для покрытия расходов на предоставление услуг, с которыми они связаны;*
  - b) *добавление избыточной провозной емкости или частоты перевозок;*
  - c) *такая практика является не временной, а постоянной;*
  - d) *такая практика оказывает серьезное негативное экономическое влияние на другое авиапредприятие или наносит ему значительный ущерб;*
  - e) *такая практика отражает очевидное намерение или может причинить вред другому авиапредприятию, устранить или вытеснить его с рынка; и*
  - f) *поведение свидетельствует о злоупотреблении доминирующим положением на маршруте.*
2. *Если авиационные власти одной Стороны считают, что операция или операции, предполагаемые или совершаемые назначенным авиапредприятием другой Стороны, могут представлять собой недобросовестную конкуренцию согласно признакам, указанным в пункте 1, они могут обратиться с просьбой о проведении консультаций в соответствии со статьей [ ], касающейся консультаций] с целью решения проблемы. Любая такая просьба сопровождается указанием причин обращения с просьбой, и такие консультации начинаются в течение 15 дней с даты подачи просьбы.*

3. *Если Стороны не могут решить проблему посредством консультаций, любая из Сторон может прибегнуть к применению механизма разрешения споров согласно статье [ ] с целью урегулирования разногласий."*

## ЧАСТЬ II. СТАБИЛЬНОСТЬ И УЧАСТИЕ

### 2.3.4 Документация

**Секретариат** (WP/12) рассмотрел в контексте вопроса о добросовестной конкуренции и гарантиях проблемы обеспечения стабильности авиаперевозчиков и гарантии обслуживания, включая предоставление государственной помощи/субсидий. Он, в частности, сделал вывод о том, что государства, предоставляя помощь/субсидии в целях реорганизации авиаперевозчиков и гарантии предоставления услуг должны следить за тем, чтобы это не сказывалось отрицательно на конкуренции, принимая для этого транспарентные и эффективные меры. В документе также рассматриваются нормативные меры по обеспечению эффективного и постоянного участия развивающихся стран в деятельности международного воздушного транспорта и предлагается механизм регулирования, касающийся участия и преференциальных мер, в форме рамок для "приложения о переходном периоде".

**53 африканских государства** (WP/82) подтвердили необходимость в принимаемых на невзаимной основе преференциальных мерах, которые были одобрены 32-й сессией Ассамблеи. В документе отмечается, что ситуация в развивающихся странах пока не улучшилась, несмотря на дальнейшее развитие воздушного транспорта, и в связи с этим предлагается, чтобы ИКАО разработала типовое положение о преференциальных мерах, которое облегчит их реализацию.

### 2.3.5 Рассмотрение вопроса

2.3.5.1 Предложение подтвердить обоснованность преференциальных мер получило поддержку. Широкую поддержку получили также изложенные в документе WP/12 Секретариата меры по обеспечению стабильного участия в деятельности воздушного транспорта, хотя при этом и было высказано мнение о том, что предлагаемое приложение о переходном периоде не потребуется, если тех же результатов можно добиться путем изменения существующего двустороннего соглашения или прилагаемой к нему таблицы маршрутов.

2.3.5.2 Транспарентная и неискажающая конкуренцию государственная помощь/субсидии авиакомпаниям была сочтена приемлемым средством обеспечения стабильного участия в деятельности международного воздушного транспорта. Учитывая большое значение туризма для менее развитых стран было высказано мнение о том, что предоставление субсидий для выполнения перевозок по основным туристическим маршрутам аналогично тому, как это делается в отношении жизненно важных перевозок или маршрутов, эксплуатируемых в интересах общества, было бы уместным.

### 2.3.6 Вывод

2.3.6.1 По итогам рассмотрения документации и состоявшейся дискуссии по вопросу стабильности и участия в рамках пункта 2.3 повестки дня Конференция сделала следующие выводы:

- a) В условиях перехода к либерализации или даже уже при наличии либерализованного рынка государства могут по-прежнему оказывать определенную помощь своим авиапредприятиям с целью обеспечения стабильности авиатранспортной отрасли с учетом своей законной обеспокоенности относительно гарантии обслуживания. Однако государствам следует помнить, что предоставление помощи/субсидий, дающих выгоды национальным авиаперевозчикам, которых, однако, нет у конкурентов на том же рынке, может исказить торговлю международными авиатранспортными услугами и может представлять собой практику недобросовестной конкуренции.
- b) Ввиду отсутствия приемлемого метода количественной оценки и существования разнообразных мер, не имеющих денежного выражения, точно определить весь объем государственной помощи и влияние конкретной государственной помощи на конкуренцию весьма сложно. С учетом этой сложности государствам следует признать, что любые действия против иностранных авиапредприятий, получающих помощь/субсидии, могут привести к ответным действиям со стороны затронутого государства и помешать происходящей либерализации международного воздушного транспорта.
- c) В некоторых случаях государственная помощь может принести экономические и/или социальные выгоды в плане реорганизации авиаперевозчиков и гарантии предоставления услуг. Однако даже в таких случаях государствам следует принимать транспарентные и эффективные меры, сопровождающиеся ясными критериями и методиками, направленными на обеспечение того, чтобы помощь/субсидии не оказывали негативного воздействия на конкуренцию на рынке.
- d) В своих отношениях в области воздушного транспорта государствам следует рассматривать возможность определения и разрешения оказания помощи в целях обеспечения осуществления необходимых перевозок на конкретных внутренних региональных маршрутах общего пользования.
- e) Для обеспечения эффективного и стабильного участия развивающихся стран весьма важно, чтобы государства при осуществлении постепенной либерализации международного воздушного транспорта уделяли особое внимание в своих взаимоотношениях в области воздушного транспорта интересам и потребностям государств, имеющих менее конкурентоспособных авиаперевозчиков, и, при необходимости, распространяли на них преференциальные меры и меры участия. Положения о таких мерах могут быть включены в "приложение о переходном периоде" к соглашению о воздушном сообщении.

2.3.6.2 Нижеуказанный механизм регулирования, представленный в виде рамок приложения о переходном периоде, с пояснительными примечаниями по его использованию выносятся на рассмотрение Конференции для использования Договаривающимися государствами по своему усмотрению в соглашениях о воздушном сообщении.

**ПРИЛОЖЕНИЕ О ПЕРЕХОДНОМ ПЕРИОДЕ\***

*Нижеуказанные меры переходного характера теряют силу (дата) или по наступлении такой более ранней даты, какая будет согласована Сторонами.*

*1. Невзирая на положения статьи \_\_\_\_ (или приложения \_\_\_\_), назначенное авиапредприятие (или авиапредприятия) Стороны А (или каждой Стороны) может (должно) ...*

*2. Невзирая на положения статьи \_\_\_\_ (или приложения \_\_\_\_), назначенное авиапредприятие (или авиапредприятия) Стороны А (или каждой Стороны) может (должно) ... как указано ниже:*

- a) С (дата) по (дата) ...*
- b) С (дата) по (дата) ...*

*3. Невзирая на положения статьи \_\_\_\_ (или приложения \_\_\_\_), нижеуказанные положения регулируют ...*

**\*Пояснительные примечания**

- a) Первое положение будет использоваться в том случае, когда конкретная статья (или приложения) не будет вступать в силу незамедлительно, а будет осуществляться в ограниченном объеме в течение переходного периода. Второе положение будет аналогично первому, но будет иметь периоды поэтапной реализации. Третье положение будет использоваться в том случае, когда статья (или приложения) не будет вступать в силу незамедлительно и когда в переходный период будет действовать другой механизм.
- b) Нижеприведенный перечень является ориентировочным и представляет собой рамки для приложения о переходном периоде; он выносится на рассмотрение Конференции для использования Договаривающимися государствами по своему усмотрению в двусторонних, региональных или плюрилатеральных соглашениях о воздушном сообщении. Предлагаемая Секретариатом формулировка приложения представляет собой рамки, используя которые стороны должны согласовать условия и конкретный текст. Материал о возможных мерах, касающихся участия, и преференциальных мерах содержится в документе Doc 9587.