

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

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования

Пункт 2.4 повестки дня. Добросовестная конкуренция

ДОБРОСОВЕСТНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ В АВИАЦИОННОМ СЕКТОРЕ

(Представлено Соединенными Штатами Америки)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Одним из наиболее эффективных средств противодействия антиконкурентному поведению является применение нормальных, сбалансированных рыночных сил. Вопросы конкуренции в либерализованной среде могут наиболее эффективно решаться путем непосредственного сотрудничества между государствами в области регулирования, в частности между их государственными полномочными органами, ответственными за конкурентную политику, а не за счет разработки статических рекомендаций по конкуренции.

ИКАО по-прежнему может содействовать добросовестной конкуренции путем создания информационной базы знаний о существующих законах и методах конкуренции и оказания помощи государствам в заключении новых совместных договоренностей с авиационными партнерами. Эти двусторонние или многосторонние договоренности позволят государствам достичь своих целей в области авиационной конкурентной политики, не сдерживая при этом рост мировой авиации или не допуская антиконкурентного поведения или недобросовестных методов конкуренции.

Действия: Конференции предлагается:

- a) одобрить выводы, представленные в п. 5;
- b) принять рекомендацию, представленную в п. 6.

Справочный материал

Справочный материал Конференции ATConf/6 размещен на сайте www.icao.int/meetings/atconf6.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Для получения максимальных, связанных с либерализацией экономических выгод требуется прагматический, ориентированный на рынок подход к применению в авиатранспортной отрасли конкурентной политики. Во многих соглашениях о воздушных сообщениях предусматривается, что каждая сторона предоставляет авиакомпаниям обеих сторон справедливые

и равные возможности для конкуренции при выполнении международных авиаперевозок, регулируемых данным соглашением, а двусторонние партнеры зачастую обсуждают вопросы конкуренции в рамках консультационных положений их соглашения. Кроме того, опыт Соединенных Штатов Америки в развитии сотрудничества в области регулирования в целях выработки совместных договоренностей между авиакомпаниями представляет собой прототип решения вопросов конкуренции на более широкой основе.

2. СОВМЕСТНЫЕ ДОГОВОРЕННОСТИ МЕЖДУ АВИАКОМПАНИЯМИ И СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ

2.1 С тем чтобы удовлетворить спрос на доступ к еще большему числу пунктов во всем мире, многие перевозчики заключают коммерческие договоренности. Эти сложные договоренности, зачастую являясь продуктом уникальных конкурирующих сил, могут быть соглашениями о совместном использовании кодов, об альянсах, совместных предприятиях или представлять собой другие совместные договоренности. Зачастую такие соглашения необходимо пересматривать для обеспечения их соответствия конкурентной политике и законам о конкуренции в рамках юрисдикции соответствующих воздушных перевозчиков. Таким образом, возникает насущная потребность содействовать применению совместимых регулятивных подходов к рассмотрению, оценке и мониторингу коммерческих договоренностей между воздушными перевозчиками, базирующимися в различных государствах.

2.2 Заключив взаимные соглашения со своими партнерами, государства могут глубже понять эти сложные договоренности и условия конкуренции, которые привели к их появлению. Если такие договоренности базируются на доверии и диалоге, государства-члены могут также выработать общую точку зрения относительно конкурентной среды, определить для целей дальнейшего исследования и изучения области взаимных интересов и проблем, и, когда необходимо заключить коммерческую сделку, избежать конфликтов в применении различных правил конкуренции. В отличие от универсальных рекомендаций, которые дадут всего лишь общее представление о гарантиях конкуренции, непосредственное сотрудничество в области регулирования позволяет государствам разработать специальный инструментарий для решения конкретных вопросов, связанных с конкуренцией и коммерческими сделками на конкретных авиационных рынках.

2.3 Государства могут осуществлять сотрудничество в области регулирования с помощью различных средств для укрепления доверия, обеспечения обмена информацией и проведения диалога по вопросам конкуренции, а также для избежания конфликтов в применении конкурентной политики и правил на данном рынке. Сотрудничество может предусматривать неофициальные дискуссии, консультации в рамках соглашений о воздушных сообщениях, а также заключение официальных соглашений или меморандумов о взаимопонимании (МОВ) между двумя или несколькими регулятивными полномочными органами. Если заключается соглашение или принимается МОВ, следует предусмотреть следующие элементы:

- a) изложить цели, включая более глубокое взаимопонимание правил и норм каждой стороны, направленные на содействие пониманию условий конкуренции и событий в отрасли, на устранение возможных причин конфликтов при применении правил конкуренции, а также на содействие применению совместимых подходов к аналитическим методам и регулятивной практике;

- b) проводить периодическое обсуждение лично или посредством электронных средств или по телефону вопросов в области авиации и конкуренции;
- c) проводить консультации по просьбе любой стороны;
- d) своевременно уведомлять о действиях и вопросах, представляющих интерес для любой стороны;
- e) предусмотреть защиту против несанкционированного раскрытия конфиденциальной информации.

2.4 Сотрудничество в области регулирования, в особенности, когда проводятся совместные исследования, должно предусматривать конструктивный диалог с авиационной отраслью, что следует распространить на многие юрисдикции для обеспечения эффективной конкуренции. Конструктивный диалог позволяет регулятивным органам понять, каким образом на коммерческую деятельность авиакомпаний влияют нормативные, географические и технические факторы, и подходить более ответственно к контролю с целью применения подходов, которые максимально совместимы с практикой других юрисдикций.

2.5 Благодаря более тесному сотрудничеству государства также могут достичь своих целей в авиационной и экономической политике. Например, они могут устранить препятствия, с которыми сталкиваются перевозчики, стремящиеся поддержать и расширить объем своих международных перевозок и содействовать совместимым регулятивным подходам к вопросам конкуренции и доступа к инфраструктуре, с тем чтобы получить максимальные экономические выгоды от деятельности авиации, сохраняя в то же время справедливые и равные возможности для конкуренции.

3. СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ США И ЕС

3.1 Сотрудничество между Министерством транспорта (DOT) Соединенных Штатов Америки и Генеральным директором Европейской комиссии по вопросам конкуренции (DG COMP) служит хорошим примером того, как, благодаря сотрудничеству в области регулирования, можно быстро и экономически эффективно добиться получения соответствующих выгод. В рамках Соглашения между США и Европейским союзом (ЕС) о воздушном транспорте стороны подтвердили, что они будут применять свои соответствующие режимы конкуренции для защиты и повышения конкуренции в целом, а не индивидуальных конкурентов и признали, что конкуренции можно содействовать путем сведения к минимуму различий в применении соответствующих режимов конкуренции, а сотрудничество между их полномочными органами, занимающимися вопросами конкуренции, будет способствовать развитию конкуренции и поможет обеспечить совместимость регулятивной практики. В приложении 2 данного Соглашения устанавливаются официальные рамки сотрудничества, которые успешно применяются для обеих сторон.

3.2 В качестве первого шага, DOT и DG COMP в 2007–2008 годах провели совместное исследование альянсов. Сотрудники каждого из этих учреждений разработали план исследования, активно проводили неофициальные встречи с представителями авиационной отрасли и опубликовали общий доклад с описанием правил и практики каждой юрисдикции и состояния конкуренции среди альянсов на трансатлантическом рынке. Упомянутые учреждения также провели подробное количественное исследование на основе конфиденциальных данных, на получение которых было дано разрешение от отраслевых источников. Количественное

исследование, которое было рассмотрено экспертами, позволило каждому учреждению разработать, обсудить и уточнить аналитическую методику.

3.3 Проведение совместного исследования принесло крупные дивиденды каждой стороне, а также отрасли, которую они контролируют, и потребителям, которым они служат. В 2009 году DOT и DG COMP провели параллельные исследования аналогичных коммерческих сделок с участием альянса "Уануорлд". DOT и DG COMP применили в отношении этой коммерческой сделки различные процедуры, подходы и решения. Однако, основываясь на доверии и взаимопонимании динамики конкуренции в авиатранспортной отрасли, эти два учреждения смогли эффективно сотрудничать и принять во внимание последствия решений каждой стороны. Непосредственным результатом данного сотрудничества явилось внесение данными учреждениями незначительных коррективов в свои решения для обеспечения совместимых конечных результатов, придерживаясь при этом собственных процедур, стандартов и прецедентов. Если бы такого сотрудничества в области регулирования не осуществлялось, для авиакомпаний возросли бы расходы на корректирующие меры, налагаемые обеими сторонами, коммерческая сделка могла не состояться, а определенные каждой стороной выгоды для потребителей могли не материализоваться.

3.4 Опыт США и ЕС свидетельствует о том, что сотрудничество в области регулирования приносит пользу авиационным органам, занимающимся вопросами конкуренции, авиационной отрасли и потребителям. Со временем партнеры могут выработать общие точки зрения по вопросам конкуренции, сблизить различные концептуальные позиции, определить корректирующие меры и решить проблемы каждой стороны без излишних расходов, и приступить к достижению согласованного подхода в практической деятельности и выработке стандартов. Ни одна из этих мер не требует изменений законодательства или несанкционированного раскрытия конфиденциальной информации.

4. РОЛЬ ИКАО

4.1 ИКАО могла бы играть важную роль в содействии непосредственному сотрудничеству в области регулирования между государствами, что наилучшим образом позволяет решать вопросы конкуренции авиакомпаний прагматичным, позитивным способом. ИКАО следует способствовать сотрудничеству между государствами в области регулирования и создать информационную базу знаний, касающуюся существующих законов и методов конкуренции, для обмена такой информацией с государствами и авиационной отраслью.

4.2 Такой подход был бы намного более продуктивным, чем попытки разработать статический, общий набор "основных принципов" добросовестной конкуренции, перечень сомнительных коммерческих или правительственных методов или другие рекомендации, которые могут создать иллюзию гарантирования добросовестной конкуренции, но которые вряд ли принесут какую-либо реальную пользу. Было бы чрезвычайно трудно согласовать заблаговременно основные принципы или перечень недобросовестных методов конкуренции в условиях динамичного развития отрасли в глобальном масштабе. Вероятность проявления антиконкурентных действий слишком в большой степени зависит от конкретных фактов в каждом отдельном случае, чтобы можно было разработать конкретный перечень мер, которые оказали бы государствам или перевозчикам действительную помощь. Под видом защиты конкуренции такие механизмы наоборот подменяли бы одну форму государственного регулирования другой, которая будет наносить такой же ущерб путем подавления реальной конкуренции, не давая получить те самые выгоды, которые несет с собой либерализация, например, более широкий выбор услуг и

цен, предоставляемых воздушным транспортом, реагирующим на динамично изменяющиеся потребности потребителей и мировой экономики.

5. ВЫВОДЫ

5.1 Непосредственное сотрудничество между занимающимися вопросами конкуренции органами в области регулирования, включая авиационные ведомства в тех государствах, в которых отсутствует отдельный орган, занимающийся вопросами конкуренции, или обязанности по контролю распределены между несколькими органами, является наилучшим способом обеспечения гарантий добросовестной конкуренции.

5.2 ИКАО может играть ключевую роль в усилиях, предпринимаемых ее государствами-членами с целью содействия применению совместимых подходов в области регулирования при применении конкурентной политики в отношении авиатранспортной отрасли, в качестве организатора и центра обмена информацией. Как предлагается в WP/4, ИКАО могла бы создать форум, аналогичный существующей Конференции по проведению переговоров о воздушных сообщениях (ICAN), в котором будут принимать участие занимающиеся вопросами конкуренции органы, ответственные за авиатранспортную отрасль, с целью обмена информацией и мнениями. Кроме того, ИКАО могла бы составить институционную структуру конкурентной политики в ее государствах-членах, а также каталог применимых законодательных норм различных национальных и многонациональных полномочных органов и документировать и разъяснить различные регулятивные подходы, процессы и виды применения концепций международного авиационного права.

6. РЕКОМЕНДАЦИИ

6.1 Конференции предлагается принять следующие рекомендации:

- a) государствам следует уделить должное внимание обеспокоенности других государств в связи с применением национальных законов о конкуренции в отношении международного воздушного транспорта с целью содействия применению совместимых подходов, которые сводят к минимуму регулятивные конфликты;
- b) ИКАО следует составить справочник конкурентной политики и практики, содержащий подробную информацию о структуре авиационной регулятивной и конкурентной политики в крупных государствах, применяемые правила и стандарты, соответствующие юридические тексты и контактную информацию;
- c) ИКАО следует рассмотреть вопрос о создании форума, аналогичного существующей Конференции ИКАО по проведению переговоров о воздушных сообщениях (ICAN), с целью проведения диалога и обмена информацией и мнениями между занимающимися вопросами конкуренции авиационными органами.