

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/6)****ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ**

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования**2.4 Добросовестная конкуренция****ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ**

(Представлено Ирландией от имени Европейского Союза (ЕС) и его государств-членов¹ и других государств-членов Европейской конференции гражданской авиации² (ЕКГА))

КРАТКАЯ СПРАВКА

В данном рабочем документе указывается на важность выработки под руководством ИКАО глобального подхода к обеспечению "добросовестной конкуренции" в области международного воздушного транспорта. Добросовестная конкуренция должна играть ключевую роль в процессе разработки мер экономического регулирования в области международного воздушного транспорта, включая дальнейшую либерализацию доступа к рынкам. Добросовестная конкуренция рассматривается ЕС и государствами-членами ЕКГА в качестве одной из ключевых целей.

Действия: Конференции предлагается согласиться с рекомендациями, представленными в п. 5.

Справочный материал:

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

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Конкуренция в области международного воздушного транспорта, относящегося к сфере услуг, осуществляется в условиях все более открытого глобального рынка и, следовательно, устойчивая конкурентоспособность зависит от наличия открытых и справедливых условий конкуренции. Очевидно, что открытая и добросовестная конкуренция обеспечивает потребителю

¹ Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция и Эстония.

² Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Бывшая Югославская Республика Македония, Грузия, Исландия, Монако, Норвегия, Республика Молдова, Сан-Марино, Сербия, Турция, Украина, Хорватия, Черногория и Швейцария.

возможность выбора и получения надлежащего обслуживания по разумной цене, поддерживает в отрасли воздушного транспорта качество, производительность, эффективность и инновации.

1.2 Вопросы добросовестной конкуренции, такие как государственные субсидии, гарантии, практики, противодействующие конкуренции, и т. д., выносились на обсуждение и рассматривались в рамках ИКАО, однако до настоящего времени общего понимания в этой важной области достигнуто не было. В ходе Одиннадцатого совещания Группы экспертов по регулированию международного воздушного транспорта (ATRP/11) в июне 2012 года этот вопрос был признан важным для обсуждения на Шестой всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6) с целью принятия дальнейших возможных мер со стороны ИКАО, таких, как разработка основных принципов добросовестной конкуренции.

2. **ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОТКРЫТОЙ И ДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ**

2.1 С течением времени воздушный транспорт внутри Европейского союза (ЕС) был полностью либерализован. Процесс либерализации происходил параллельно с гармонизацией мер регулирования во всех областях гражданской авиации, что в целом позволило создать полностью открытый, глубоко интегрированный единый рынок воздушного транспорта, в рамках которого соблюдение правил конкурентной борьбы и оказания государственной помощи, а также экономических и технических требований обеспечивается независимыми полномочными органами, действующими на национальном уровне и/или на уровне ЕС. Авиационная отрасль ЕС, в которой занято 5,1 млн. человек и доля которой составляет 365 млрд. евро или 2,4 % европейского ВВП³, вносит жизненно важный вклад в экономический рост, обеспечение занятости, развития туризма, контактов между людьми, а также региональной и социальной сплоченности. Эти существенные выгоды было бы невозможно получить в условиях использования жестких мер, ограничивающих конкуренцию, таких, как двусторонние соглашения о воздушном сообщении, содержащие ограничивающие положения.

2.2 Рынок воздушного транспорта ЕС послужил основой для дальнейшей интеграции на более широком общеевропейском уровне. "Общее авиационное пространство", созданное в соответствии с комплексными авиационными соглашениями между ЕС и соседними с ним странами⁴, основано на одинаковых принципах открытости рынков, гармонизации мер регулирования и применении единых правил конкурентной борьбы для обеспечения добросовестной конкуренции.

2.3 Более того, ЕС подписал комплексные авиационные соглашения с другими ключевыми авиационными партнерами за пределами Европы. Соглашения с Соединенными Штатами (США) и Канадой, соответственно, включают положения, которые предусматривают юридические гарантии добросовестной конкуренции. Надлежащие полномочные органы сторон соответствующих соглашений сотрудничают между собой в целях эффективного применения совместно согласованных принципов добросовестной конкуренции.

³ "Авиация: выгоды, не имеющие границ". Доклад, подготовленный в марте 2012 года Институтом "Oxford Economics" для Группы действий по воздушному транспорту (АТАГ). Следует отметить, что эти показатели учитывают значительные косвенные и производные последствия, которые усиливают влияние авиации на экономику.

⁴ Соглашения об "общем авиационном пространстве" действуют между ЕС и следующими участниками: Республика Албания, Босния и Герцеговина, Республика Хорватия, Бывшая Югославская Республика Македония, Республика Черногория, Республика Сербия, Косово в соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН, Королевство Марокко, Грузия, Иорданское Хашимитское Королевство, Республика Молдова и Государство Израиль.

2.4 По мере того, как глобальный рынок воздушного транспорта становится все более открытым и конкурентным, повышается значение противодействия недобросовестным практикам, нарушающим конкуренцию. И там, где добросовестная конкуренция существует, лучше устранить или сократить ограничения доступа к рынку, например, в рамках двусторонних соглашений о воздушном сообщении, с тем, чтобы обеспечить свободную конкуренцию между авиакомпаниями. Очевидно, что добросовестная конкуренция является важным принципом для достижения цели полной либерализации доступа к рынку и использования связанных с этим выгод. Более того, существование добросовестной конкуренции также, вероятнее всего, станет побудительным мотивом для принятия государствами дальнейших мер в направлении либерализации владения авиаперевозчиками и контроля над ними.

3. ОБСУЖДЕНИЕ

3.1 **Каковы условия создания среды, обеспечивающей добросовестную конкуренцию?** Для того, чтобы разработать основные принципы добросовестной конкуренции, необходимо предусмотреть условия, которые помогут определить, существует ли (или не существует) добросовестная конкуренция на данном конкретном рынке воздушного транспорта. Предлагаются следующие условия:

Условия, касающиеся мер регулирования

- a) наличие на национальном или региональном уровне эффективного закона о конкуренции, который действует в отношении международного воздушного транспорта и касается таких вопросов, как злоупотребление положением на рынке, контроль за слиянием, соглашения и согласованные практики, препятствующие конкуренции, а также ясных, транспарентных и строгих правил оказания государственной помощи, действующих в отношении предприятий, находящихся под юрисдикцией заинтересованного государства⁵, и обеспечивающих достижение целей, соответствующих целям открытой и добросовестной конкуренцией, и
- b) транспарентные и недискриминационные минимальные правила, основанные на действующих стандартах и рекомендуемой практике ИКАО, если таковые имеются, и касающиеся вопросов безопасности полетов, авиационной безопасности, организации воздушного движения, наземного обслуживания, слотов в аэропортах, прав авиапассажиров, охраны окружающей среды, социальных прав работников авиационной отрасли, налогов/сборов с пользователей.

Институциональные условия

- a) отдельно функционирующие институциональные структуры: независимое ведомство гражданской авиации (независимое от авиакомпаний, поставщиков аэронавигационного обслуживания, аэропортов и т. д.), независимый орган, ведающий вопросами конкуренции, и независимый суд для рассмотрения решений, принимаемых властными органами в области воздушного транспорта;

⁵ См. информационный бюллетень ЕС по вопросам политики в области конкуренции и оказания государственной поддержки и законов, действующих в отрасли воздушного транспорта.

- b) такие независимые полномочные органы должны иметь четко определенные регулирующие/судебные обязанности и полномочия, а также необходимые административные возможности (включая ресурсы) для эффективного выполнения своих обязанностей.

Экономические условия

- a) когда государственные органы предоставляют (на конкретных условиях и при соблюдении действующих строгих правил в отношении государственной помощи) государственную помощь, субсидии или поддержку своим авиаперевозчикам, они должны действовать так же, как действовал бы рациональный частный инвестор, не нарушая конкуренцию на рынке. В случае, если рынок не в состоянии обеспечить воздушное сообщение, отвечающее государственным интересам (например, в отдаленные районы страны и из таких районов), государственная помощь может предоставляться при условии соблюдения транспарентных и исключающих дискриминацию правил, которые должны быть оформлены в виде строгих юридических требований;
- b) должны существовать транспарентные структуры и отношения между государством и экономическими субъектами на всех стадиях формирования стоимости в авиационной отрасли, в том числе и применительно к движению финансовых потоков;
- c) недискриминационный и транспарентный подход к иностранным авиакомпаниям: такой подход мог бы включать, например, отсутствие рентных платежей или обязательных коммерческих соглашений между национальными и иностранными авиакомпаниями и в то же время предусматривать свободу коммерческих действий для иностранных авиакомпаний в том, что касается ценообразования, продажи авиабилетов и т. д.; недискриминационные налоги, возмещения, сборы и доступ к инфраструктурным объектам и обслуживанию в аэропортах.

3.2 Возможные механизмы создания и поддержания добросовестной конкуренции.

На основе глобального понимания добросовестной конкуренции государствам-членам ИКАО следует разработать и использовать механизмы для создания и поддержания условий, обеспечивающих добросовестную конкуренцию в области международного воздушного транспорта. Эти механизмы могут, в частности, включать национальные или региональные правовые и институциональные структуры, комплексные авиационные соглашения, положения о добросовестной конкуренции в рамках двусторонних соглашений о воздушном сообщении и механизм разрешения споров, предпочтительно с помощью ИКАО, для урегулирования возникающих на межгосударственном уровне проблем, касающихся добросовестной конкуренции, не препятствуя при этом реализации законодательства в области конкуренции.

4. ВЫВОДЫ

4.1 С учетом вышеприведенного обсуждения можно сделать следующие выводы:

- a) европейский опыт показывает, что создание рынка с "единым игровым полем" приносит свои выгоды, но при этом требует принятия мер со стороны регулирующих органов с целью обеспечения добросовестной конкуренции. Эти

меры направлены на создание и поддержание вышеупомянутых нормативно-правовых, институциональных и экономических условий;

- b) добросовестная конкуренция является ключевым принципом, дающим возможность воспользоваться выгодами от либерализации доступа к рынку международного воздушного транспорта на общемировом уровне;
- c) государствам следует принять меры, направленные на обеспечение добросовестной конкуренции, например, на основе эффективного законодательства о конкуренции, действующего в отношении международного воздушного транспорта, а также ясных, транспарентных и строгих правил оказания государственной помощи, разработки и включения в свои двусторонние соглашения о воздушном сообщении положений о добросовестной конкуренции и на основе более тесного сотрудничества между своими соответствующими полномочными органами, включая, по возможности, сотрудничество в расследованиях, касающихся конкуренции;
- d) ИКАО следует обсудить этот важный вопрос, имея в виду разработку и внедрение основных принципов добросовестной конкуренции и механизмов (таких, как положение о добросовестной конкуренции, которое должно включаться в двусторонние соглашения о воздушном сообщении), позволяющих создать и обеспечить ее осуществление на общемировом уровне. ИКАО предлагается использовать в качестве основы для таких обсуждений вышеприведенные условия добросовестной конкуренции.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1 Конференции предлагается:

- a) признать, что добросовестная конкуренция является важным принципом для дальнейшей либерализации международного воздушного транспорта, которая служит постоянным источником экономических выгод, и
- b) призвать ИКАО разработать и ввести в действие основные принципы добросовестной конкуренции в области международного воздушного транспорта на глобальном уровне, а также механизмы для ее создания и осуществления.