

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

(Монреаль, 24–29 марта 2003 года)

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

ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе рассматривается вопрос о способах обеспечения добросовестной конкуренции при международных воздушных перевозках в условиях экономической либерализации, затрагиваются некоторые варианты политики и предлагается механизм регулирования вопросов антиконкурентной практики.

Действия Конференции указаны в п. 7.1.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

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

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Либерализация деятельности международного воздушного транспорта влечет за собой переход в подходе к регулированию от жесткого регулирования к большей опоре на рыночные силы. Менее регламентированная экономическая среда дает авиапредприятиям больше коммерческой свободы и гибкости, но вместе с тем и расширяет возможности для применения антиконкурентной практики. Поэтому вопрос о том, как предупредить и проконтролировать злоупотребления в условиях либерализации, является ключевой проблемой как государственных регламентирующих органов, так и отрасли. Стабильность авиаперевозчиков и гарантия обслуживания – еще одна проблема, вызывающая растущую обеспокоенность, в особенности у развивающихся стран. Эти проблемы требуют решения для обеспечения того, чтобы либерализация воздушного транспорта имела своим результатом создание обстановки добросовестной конкуренции для всех участников и чтобы все государства могли эффективно и непрерывно участвовать в деятельности международного воздушного транспорта.

1.2 Хотя гарантии либерализации в широком смысле охватывают также меры регулирования, касающиеся безопасности полетов и авиационной безопасности, которые остаются наиважнейшим элементом любого механизма либерализации, в настоящем документе основное внимание уделяется рассмотрению гарантий в отношении экономических аспектов деятельности воздушного транспорта. Здесь рассматриваются вопросы, связанные с мерами, направленными против антиконкурентной практики, и применением законов о конкуренции к международному воздушному транспорту. Вопросы, касающиеся стабильности и участия, охватываются в документе WP/12.

2. ПРЕДЫДУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИКАО

2.1 На Всемирной Авиатранспортной конференции (ATConf/4) 1994 года широкую поддержку нашла идея о том, что либерализация должна сопровождаться мероприятиями организационного характера в целях обеспечения добросовестной конкуренции и эффективного и непрерывного участия всем авиаперевозчикам. В связи с рассмотрением предложенного механизма регулирования для предоставления полного доступа к рынку Конференция рассмотрела механизм гарантий здоровой и устойчивой конкуренции, представленный в виде кодекса поведения и механизма разрешения споров, и рекомендовала провести дальнейшую проработку и уточнение этих двух концепций.

2.2 В связи с данной рекомендацией Конференции ATConf/4 Группа экспертов по регулированию воздушного транспорта на своем 9-м совещании (ATRP/9) в 1997 году разработала механизм гарантий добросовестной конкуренции, включающий перечень практических действий авиапредприятий, которые могут рассматриваться регламентирующими органами как сигналы возможного применения практики недобросовестной конкуренции, заслуживающей внимательного изучения. Учитывая сложность глобального согласования всеобъемлющего перечня, охватывающего все ситуации, Группа экспертов отметила, что такие описания могут рассматриваться лишь как рекомендации или исходная информация для государств, желающих определить разновидности практики недобросовестной конкуренции. Группа экспертов также разработала соответствующий механизм урегулирования споров, который представляет собой альтернативный или промежуточный вариант между традиционными консультациями и процессом арбитражного разбирательства по разрешению споров. Впоследствии Совет утвердил, помимо прочего, эти механизмы, рекомендованные Группой экспертов (рекомендации ATRP/9-1 и ATRP/9-2) в качестве руководства для использования государствами (см. Doc 9587).

2.3 Что касается законов о конкуренции, то в 1989 году ИКАО разработала для государств ряд конкретных руководящих принципов и типовое положение для возможного включения в двусторонние соглашения о воздушном сообщении, касающиеся предотвращения или разрешения конфликтов между государствами относительно применения национальных законов о конкуренции к международному воздушному транспорту (см. Doc 9587). Данный инструктивный материал носит в основном процедурный характер и касается потенциальных или фактических конфликтных ситуаций по поводу законов о конкуренции, возникающих в отношениях, связанных с воздушными перевозками. В нем подчеркивается важность консультаций, сотрудничества и координации действий при применении законов о конкуренции к международному воздушному транспорту. Однако в нем не рассматривается характер законов о конкуренции или вопрос о том, каким образом их следует применять к международному воздушному транспорту. Авиатранспортная конференция 1994 года также рассмотрела этот вопрос и одобрила использование данного инструктивного материала для разрешения споров, которые могут возникать при применении таких законов.

3. СОБЫТИЯ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ

3.1 После Конференции ATConf/4 государства в целях осуществления или ведения конкуренции в рамках своих соглашений о воздушном сообщении продолжали применять общий принцип "справедливых и равных возможностей" в отношении использования провозных емкостей, ценообразования и прочих видов авиационной коммерческой деятельности. В некоторые либеральные соглашения или соглашения об "открытом небе" были включены новые положения или обязательства по добросовестной конкуренции. Ряд региональных механизмов либерализации воздушного транспорта также использовали инструктивный материал по гарантиям, разработанный ИКАО, при рассмотрении возможных видов практики недобросовестной конкуренции (например, внутрирегиональная программа либерализации, принятая государствами – членами Арабской комиссии гражданской авиации).

3.2 За последнее десятилетие в связи с развитием процесса глобализации и широким применением принципов рыночной экономики заметно увеличилось число принятых государствами законов о конкуренции, которые постепенно проникают из стран с развитой экономикой в другие страны мира. В настоящее время около 90 государств имеют какие-либо законы о конкуренции, однако число государств, фактически применяющих такие законы к авиационной отрасли, остается весьма ограниченным. Тем не менее законы о конкуренции стали не только чаще использоваться для решения вопросов воздушного транспорта, но и охватывать более широкий круг вопросов, начиная с иммунитета по антитрестовскому законодательству, слияний и альянсов, злоупотребления доминирующим положением, демпинга емкости и грабительского ценообразования, продажи и маркетинга и кончая аэропортовыми сборами и налогами, государственной помощью и кредитными гарантиями.

3.3 Хотя национальные и региональные подходы к законам о конкуренции по-прежнему отличаются друг от друга, некоторые развитые страны заключили между собой ряд двусторонних соглашений о сотрудничестве в обеспечении применения антитрестовского законодательства. Эти соглашения оказались полезными при решении таких вопросов, как картели и слияния/альянсы. Вместе с тем признается, что одно сотрудничество в обеспечении применения законов не устранит значительные процедурные и принципиальные различия между режимами антитрестовского законодательства и что эти различия требуют рассмотрения. В связи с расширением географической зоны возникновения спорных вопросов в различных странах появилась тенденция к одновременному пересмотру коммерческих сделок авиакомпаний, проводимому антимонопольными органами.

3.4 Одним из примечательных событий последнего времени явилось то, что в отличие от большинства законов о конкуренции, предназначенных для общего применения и не имеющих или почти не имеющих положений о воздушном транспорте, государства, входящие в Общий рынок для Восточной и Южной Африки (КОМЕСА) и в Сообщество по вопросам развития Юга Африки (САДК), специально разработали для сектора воздушного транспорта всеобъемлющий перечень правил ведения конкуренции, предназначенный для общего применения к двум подрегионам. Такие правила составляют часть их региональных программ либерализации.

4. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

4.1 При рассмотрении способов обеспечения добросовестной конкуренции государства сталкиваются с двумя основными вопросами: а) что составляет добросовестную или недобросовестную конкуренцию и б) какими средствами следует добиваться достижения целей политики, касающейся конкуренции? Смежный вопрос в этом отношении – как следует разрешать споры, которые могут возникать в результате принятия мер регулирования в области конкуренции?

4.2 В отношении вопроса а) одна из наиболее сложных задач, стоящих перед регламентирующими органами, заключается в том, как определить нормальную конкуренцию и антиконкурентную практику и как провести различие между ними. Хотя на национальном и международном уровнях по-прежнему предпринимаются усилия по разработке руководящих принципов по вопросам конкуренции, все больший упор делается на проведение анализов и разработку стандартов на основе применения дифференцированного подхода в зависимости от конкретного случая. Однако при отсутствии законов о конкуренции или в случае неприменения их к воздушному транспорту государствам при определении неприемлемого поведения на рынке и рассмотрении соответствующих регулятивных акций может помочь ориентировочный перечень возможных практических действий, составляющих антиконкурентную практику. В этом отношении механизм гарантий, разработанный совещанием ATRP/9, закладывает хорошую основу для определения такого перечня.

4.3 Что касается вопроса б), то следует признать, что положение дел в государствах далеко не одинаково, как не одинаковы и масштабы и степень проводимой ими либерализации в области воздушного транспорта. Поэтому разным государствам при рассмотрении вопросов конкуренции будет необходимо использовать разные подходы с учетом собственной ситуации и конкретных авиационных отношений с государствами-партнерами. Степень либерализации, подходящая обоим или всем государствам – участникам соглашения о воздушном сообщении, в целом определяет вид механизма гарантий, выбираемый государствами при осуществлении своих взаимоотношений. Например, в контексте двусторонних отношений могут иметь место три основные ситуации:

- а) если два государства соглашаются на применение открытой конкурентной системы и оба имеют законы о конкуренции, они, вероятнее всего, будут полагаться на такие законы, как на основной механизм гарантий добросовестной конкуренции, хотя потребность в каком-либо виде механизма разрешения споров или в сотрудничестве в деле обеспечения применения законодательства о конкуренции будет оставаться;
- б) если два государства договариваются двигаться в направлении создания менее контролируемого режима, но либо одна, либо обе стороны не имеют законов о конкуренции, в качестве гарантий им может потребоваться взаимно согласованный перечень описаний того, что будет составлять практику недобросовестной и/или добросовестной конкуренции, а также эффективный и действенный механизм урегулирования разногласий, который будет помогать разрешать споры, связанные с жалобами по поводу конкуренции; и
- в) если два государства не имеют законов о конкуренции и решают осуществлять либерализацию своего воздушного транспорта поэтапно и постепенно, они могут по-прежнему использовать традиционные концепции справедливых и равных возможностей для конкуренции в сочетании с детальным регулированием коммерческой деятельности авиапредприятий с целью обеспечения добросовестной конкуренции, делая это до тех пор, пока они не перейдут на следующий этап либерализации.

4.4 По мере развития процесса либерализации и охвата им все большего числа государств, традиционные концепции обеспечения добросовестной конкуренции постепенно уступают место принципам применения законов о конкуренции, особенно в случаях, когда государства договариваются о принятии открытой системы конкуренции. В условиях либерализованной экономики рыночные силы обеспечивают необходимую взаимосвязь между поставщиками обслуживания и потребителями, а независимые полномочные органы, занимающиеся вопросами регулирования и конкуренции, принимают на себя исключительно важную роль контроля за действием рыночных сил с целью обеспечения долгосрочного функционирования системы. В связи с увеличением количества стран, принимающих

законы о конкуренции, в настоящее время имеется гораздо больше возможностей для применения общего закона о конкуренции к воздушному транспорту. Опыт показывает, что применение общего закона о конкуренции в отношении слияний, монополизации рынка и злоупотребления доминирующим положением в области воздушного транспорта может быть довольно эффективным механизмом гарантий.

4.5 Однако, принимая во внимание, что государства находятся на разных этапах либерализации, в течение переходного периода по-прежнему необходимо иметь определенные типы специфических для авиации гарантий с целью обеспечения добросовестной конкуренции, поскольку: а) не все государства в своих авиационных взаимоотношениях имеют законы о конкуренции; б) такие законы могут конкретно не охватывать авиацию (что и бывает во многих случаях); в) режимы, применяемые во внутренних законодательствах о конкуренции, в государствах могут быть не одинаковы; и д) большинство международных воздушных сообщений регулируется двусторонними соглашениями, имеющими статус международного договора. Такие правила также необходимы для содействия осуществлению постепенных, поэтапных и упорядоченных изменений, направленных на предоставление доступа к рынку, особенно в случаях, когда одно или оба государства не имеют законов о конкуренции, либо, если такие общие законы применимы, для оказания помощи в их уточнении.

4.6 Применение национальных законов о конкуренции может также повлечь за собой возникновение проблем, связанных с использованием разными государствами неодинаковых, а иногда и противоречивых режимов, что может создать особые трудности для авиапредприятий, осуществляющих международные воздушные сообщения (например, нормативные положения, касающиеся слияний или альянсов, отказа в посадке на борт). Несмотря на неоднократные усилия, предпринятые на международном уровне с целью согласования режимов конкуренции, достижение глобального консенсуса в этом отношении оказалось трудновыполнимой задачей из-за наличия неодинаковых правовых систем и различий в сферах их действия и содержании. В этой связи важно, чтобы государства при рассмотрении вопросов конкуренции, затрагивающих иностранных авиаперевозчиков, должным образом учитывали проблемы других заинтересованных государств и воздерживались от совершения односторонних действий.

4.7 Экстерриториальное применение национальных законов о конкуренции может также подорвать некоторые 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. 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 сотрудничеству между перевозчиками, включая интерлайн. Продолжение предоставления таких исключений и освобождений отвечает интересам мировой авиатранспортной системы и содействует достижению цели эффективного и постоянного участия всех государств.

4.8 Что касается споров, которые могут возникать в результате применения разных гарантий, государства могут полагаться на использование процесса консультаций, предусмотренного соответствующими соглашениями о воздушном сообщении, а также на применение механизма разрешения споров, который рекомендуется в документе WP/15 в рамках пункта 2.6 повестки дня. В отношении споров, связанных с применением национальных законов о конкуренции, государства могут пользоваться разработанными ИКАО руководящими принципами и типовым положением, которые содержатся в документе Doc 9587.

5. ВЫВОДЫ

5.1 Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

- a) Либерализация должна сопровождаться принятием соответствующих мер, гарантирующих добросовестную конкуренцию и эффективное и непрерывное 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.

6. РЕКОМЕНДУЕМЫЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ

6.1 Если государства считают необходимым иметь в своих отношениях в области воздушного транспорта чисто авиационные меры по обеспечению добросовестной конкуренции между авиапредприятиями, они могут рассмотреть вопрос о включении в свои соглашения о воздушном сообщении дополнительно к общим принципам ("справедливых и равных возможностей для конкуренции") и обязательствам, касающимся конкуренции, нижеуказанного проекта типовой статьи в качестве дополнительного средства определения, предупреждения и устранения злоупотреблений, подрывающих конкуренцию. Эта типовая статья разработана на основе механизма гарантий, рекомендованного совещанием АТРР/9 (рекомендация АТРР/9-1). Содержащийся в статье ориентировочный указатель практики недобросовестной конкуренции, при необходимости, может быть изменен или дополнен государствами. Данная статья включена также в типовое соглашение о воздушном сообщении ИКАО (см. WP/17).

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.*

7. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

7.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и принять выводы, изложенные в п. 5.1, и
- b) рассмотреть и одобрить предлагаемый механизм регулирования, указанный в п. 6.1.

– КОНЕЦ –