



საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი  
GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში საქართველოს ინტეგრაციის  
მნიშვნელობა და მისი მიღწევის ძირითადი გზები

*ზვიად ჩხარტიშვილი*

**GEORGIA'S INTEGRATION INTO THE EUROPEAN  
COMMON AVIATION AREA & THE WAY AHEAD**

*ZVIAD CHKHARTISHVILI*



საქართველოს საჯარო მოხელეთა პროფესიული  
უმსაძლებლობების ზრდა გადაწყვეტილების მიღებასა  
და მოლაპარაკებების წარმართვის ტექნიკაში

**CAPACITY-BUILDING OF THE GEORGIAN LEADERSHIP  
COMMUNITY FOR IMPROVED DECISION-MAKING AND  
NEGOTIATION SKILLS**

**POLICY PAPER SERIES**

**2010**

საქართველოს საჯარო მოხელეთა პროფესიული შესაძლებლობების ზრდა  
ბაღანყვეტილების მიღებასა და მოლაპარაკებების წარმართვის ტექნიკაში

CAPACITY-BUILDING OF THE GEORGIAN LEADERSHIP COMMUNITY FOR IMPROVED  
DECISION-MAKING AND NEGOTIATION SKILLS

ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში საქართველოს  
ინტეგრაციის მნიშვნელობა და მისი მიღწევის ძირითადი გზები

*ზვიად ჩხარტიშვილი*

The importance of Georgia's integration into the European Common  
Aviation Area and the basic ways in which this could be achieved

*Zviad Chkhartishvili*



პროექტი ხორციელდება შვედეთის საერთაშორისო  
განვითარების სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით

The Project is funded by the Swedish International Development Agency

სამეცნიერო ხელმძღვანელები: არჩილ გეგეშიძე  
ვლადიმერ პაპავა  
ალექსანდრე რონდელი

Mentors: Archil Gegeshidze  
Vladimer Papava  
Alexander Rondeli

კორექტორი: რუსუდან მარგიშვილი

Editor: Rusudan Margishvili

ტექნიკური რედაქტორი: არტემ მელიქ-ნუბაროვი

Technical Editor: Artem Melik-Nubarov

საავტორო უფლებები დაცულია და ეკუთვნის საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდს. წერილობითი ნებართვის გარეშე წიგნის არც ერთი ნაწილი არ შეიძლება გადაიბეჭდოს ნებისმიერი, მათ შორის, ელექტრონული ან მექანიკური ფორმით.

© საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი 2010 წელი

All rights reserved and belong to Georgian Foundation for Strategic and International Studies. No part of this publication may be reproduced in any form, including electronic and mechanical, without the prior written permission of the publisher

Copyright © 2010 Georgian Foundation for Strategic and International Studies

## პროექტის შესახებ

პროგრამა „საქართველოს საჯარო მოხელეთა პროფესიული შესაძლებლობების ზრდა გადამწყვეტილების მიღებასა და მოლაპარაკებების წარმართვის ტექნიკაში“ საქართველოს მთავრობას მართვის სფეროში არსებული პრობლემების დაძლევაში დაეხმარება. პროექტის ქვაკუთხედს თანამედროვე მენეჯმენტის შესახებ ცოდნის, პრაქტიკისა და უნარების საჯარო მოხელეთათვის გაცნობა და მათი ეფექტიანი განხორციელება წარმოადგენს. პროექტი ითვალისწინებს საშუალო რგოლის საჯარო მოხელეთა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა ჩართვას პოლიტიკის შემუშავებისა და მოლაპარაკებების წარმართვის ტექნიკის დასახვეწ პრაქტიკულ მეცადინეობებში. ეს მეცადინეობები მიზნად ისახავს არა მარტო თანამედროვე მიდგომების დანერგვას ქართული საჯარო ადმინისტრაციისა და საჯარო პოლიტიკის სისტემაში, არამედ სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხებზე საჯარო პოლიტიკის ქმედითი დოკუმენტების შემუშავებას.

პროგრამას აფინანსებს შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (SIDA) და ახორციელებს საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი (GFSIS). ამ პროექტის ფარგლებში GFSIS-ის ძირითადი პარტნიორები არიან შვედეთის საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტი (SIPU International) და ესტონეთის დიპლომატიის სკოლა (ESD).

პროგრამა ხელს შეუწყობს საჯარო მმართველობის კულტურის ჩამოყალიბებას, რომელიც იქნება ანგარიშვალდებული და გაითვალისწინებს ქართული საზოგადოების საჭიროებებს. გარდა ამისა, პროგრამა მიზნად ისახავს გადამწყვეტილების მიღების სფეროში ქართული მმართველობის შესაძლებლობების გაძლიერებას, რომ გადამწყვეტილების მიღების პროცესი გახდეს უფრო გამჭვირვალე და იყოს მოქნილი გარემოებათა ცვლილების შესაბამისად. პროგრამა ასევე მოიცავს საქართველოს სახელმწიფო სექტორებს შორის თანამშრომლობის გაუმჯობესებას და ქვეყნის ურთიერთობებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.

პროგრამა ხორციელდება ოთხი წლის მანძილზე (2009-2013 წწ.) და მოიცავს შემდეგ კომპონენტებს:

- საჯარო მოხელეთა პროფესიული მომზადება პოლიტიკისა და მოლაპარაკებების ტექნიკაში. კონკურსის გზით შერჩეულ ქართველ საჯარო მოხელეებს ქართველი, ესტონელი და შვედი ექსპერტები რვა თვის განმავლობაში ჩაუტარებენ პრაქტიკულ მეცადინეობას საჯარო პოლიტიკის წარმართვისა და მოლაპარაკებების ტექნიკის შესასწავლად. ამასთან, მონაწილეები ქვეყნისათვის აქტუალურ პოლიტიკურ საკითხებზე იმუშავებენ GFSIS-ის მენტორების ხელმძღვანელობით. სწავლების შემდეგ მოენიჭება სხვადასხვა პოლიტიკურ თემაზე შექმნილი რეფერატების საჯარო განხილვა და სასწავლო ვიზიტი ესტონეთში. ხუთი საუკეთესო რეფერატი გამოქვეყნდება ქართულ და ინგლისურ ენებზე. პროგრამის ფარგლებში სულ იქნება ხუთი სასწავლო ჯგუფი, თითოეულ ჯგუფში კი – დაახლოებით ოცდახუთი მონაწილე.
- ტრენერთა მომზადების (ToT- Training of Trainers) კომპონენტის ფარგლებში ექვსი-ცხრა ქართველი სპეციალისტი ქართულ ენაზე შეიმუშავებს სასწავლო პროგრამას საჯარო პოლიტიკისა და მოლაპარაკებათა წარმოების სფეროში, რათა მომავალში მოხდეს ამ სასწავლო პროგრამის ქართულ ენაზე წარმართვა.
- სწავლება ადამიანური რესურსების მმართველთა პროფესიული განვითარებისათვის გამიზნულია ქართულ საჯარო სამსახურში თანამედროვე პრაქტიკის დანერგვის ხელშეწყობაზე. ეს კომპონენტი მოიცავს საჭიროებებზე დაფუძნებული პროფესიული განვითარების კურსებს და სასწავლო ვიზიტს შვედეთში.
- ცოდნისა და რესურსების გაცვლა მიზნად ისახავს საჯარო პოლიტიკის სფეროში სამთავრობო სტრუქტურების წარმომადგენლებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის უფრო აქტიური კომუნიკაციის, ცოდნის გაცვლის, კონსულტაციისა და თანამშრომლობის ნახალისებას პროექტის ვებგვერდის შექმნისა და კურსდამთავრებულთა პროფესიული ქსელის ჩამოყალიბების გზით.

## ABOUT THE PROJECT

“Capacity-building of the Georgian Leadership Community for Improved Decision-making and Negotiation Skills” is designed to assist the Georgian government in addressing its governance challenges. This multi-component initiative aims to introduce and reinforce modern management skill sets, proficiency and practice among Georgian public officials. The project engages directly with middle level public servants and civil-society representatives through practical in-service training in policy development and negotiation techniques. Apart modernization of the Georgian public administration and public policymaking, the project activities seek to deliver actionable policy documents on the issues of national importance. The project activities and the policy initiatives will be consistent with and supportive of principles of gender and diversity equality.

The program is funded by the Swedish International Development Agency (SIDA). The Georgian Foundation for Strategic and International Studies (GFSIS), along with its principal partners - the Swedish Institute for Public Administration (SIPU International) and the Estonian School of Diplomacy (ESD), is the main implementer of the program.

The program will promote a likeminded leadership culture that is accountable and oriented to meeting the needs of the Georgian society. Furthermore, the program aims at strengthening the Georgian government capacity in decision-making, as well as increasing its transparency and flexibility in responding to the changing circumstances. In addition, this initiative intends to improve organizational cooperation among the Georgian public sectors and the country’s interaction with other states and international organizations.

The program, which will be implemented during four years (2009 – 2013), includes the following components:

- Training for government officials in policy and negotiation techniques. Selected Georgian public servants will complete an eight-month intensive training program in public administration, policy planning and negotiation techniques. Georgian, Swedish and Estonian experts will conduct the training. Furthermore, under the guidance of GFSIS mentors, the participants will work on the issues pertinent to the country development policy. The training will be followed by a public discussion of the policy papers and a study visit to Estonia. The best five papers will be published in Georgian and in English. There will be five training groups in total with approximately 25 participants in each group.
- Under the training of trainers (ToT) component, six to nine Georgian professionals will develop the curriculum and teaching materials in the public administration, policy planning and negotiations in Georgian in order to conduct similar training in the Georgian language in the future.
- Professional development training for HR managers is designed to contribute to the introduction of the best practices in human resources management within the Georgian public service. The component will include needs-based training sessions on professional development and a study visit to Sweden.
- A knowledge and resource sharing component ensures the sustainability of the program through promoting greater communication, knowledge sharing, consultation and collaboration among public-policy stakeholders across the Government of Georgia and civil society. Under this component, a project website will be established and a number of alumni retreats will be organized.

## ს ა რ ჩ ე ვ ი

რეზიუმე.....	7
შესავალი.....	9
პრობლემის აღწერა.....	13
პრობლემის გადაჭრის გზები (ალტერნატივები).....	18
რეკომენდაციები.....	23
დასკვნა.....	26
ბიბლიოგრაფია.....	28

# CONTENTS

Summary.....	30
Introduction.....	31
Problem description.....	33
Possible solutions (alternatives).....	36
Recommendations.....	39
Conclusion.....	41
Bibliography.....	42

## რ ე ზ ი უ მ ე

წინამდებარე დოკუმენტში განხილულია ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში საქართველოს ინტეგრაციის პოლიტიკური და ეკონომიკური მნიშვნელობა. გამოვლენილია ტექნიკური და ეკონომიკური ხასიათის პრობლემატური საკითხები, შესწავლილია პრობლემის მასშტაბი და სიმწვავე, დასახულია მისი გადაჭრის ძირითადი გზები, შემუშავებულია შესაბამისი რეკომენდაციები და მითითებულია პრობლემის გადაჭრის მიზნით განსაზღვრული პოლიტიკის განმახორციელებელი უწყებები.

საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის დარგში განსაზღვრული ლიბერალური პოლიტიკის გათვალისწინებით, ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში საქართველოს ინტეგრაცია საკმაოდ აქტუალურ საკითხს წარმოადგენს. ლიბერალური პოლიტიკის განხორციელების შედეგად 2009 წელს ევროგაერთიანებამ სამხრეთ კავკასიის რეგიონში მხოლოდ საქართველოს შესთავაზა „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმების გაფორმება. შეთანხმება წარმოადგენს საქართველოს ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში ინტეგრაციის საფუძველს. შეთანხმების გაფორმებით საქართველოს, ევროგაერთიანებასა და ევროპის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ შეთანხმების წევრ სახელმწიფოებს შორის პირდაპირი, რეგულარული საჰაერო მიმოსვლის სამართლებრივი საფუძველი შეიქმნება. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ გარემოებას, რომ „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმების შესაბამისად, საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის სფეროში დაინერგება ევროგაერთიანების კანონმდებლობა, რაც უზრუნველყოფს საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის უსაფრთხო და მოწესრიგებულ განვითარებას. ამასთან, ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში ინტეგრაცია აამაღლებს საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის პრესტიჟს მსოფლიო საავიაციო სამყაროში.

ინტეგრაციის პოლიტიკური და ეკონომიკური მიზანშეწონილობის მიუხედავად, საქართველოს ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული პრობლემატური საკითხები, რის შედეგადაც, შესაძლოა, ეროვნული ავიაგადამზიდველები იძულებული გახდნენ შეწყვიტონ საქმიანობა, რაც, თავის მხრივ, არა მხოლოდ უარყოფითად აისახება ავიაგადამზიდველებზე, არამედ სერიოზული ზიანი მიადგება საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის სფეროში მოქმედ დამხმარე საწარმოების (აეროპორტი, საქაერონავიგაცია, სახმელეთო მომსახურების კომპანიები, საჰაერო სატვირთო ტერმინალები, ავიასანვავგასამართი საწარმოები და სხვა საწარმოები) შემოსავლებს.

ჩვენი კვლევის ძირითად საკითხებს წარმოადგენს:

- საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის ევროსტანდარტებზე გადასვლის ვალდებულება, რაც გულისხმობს საქართველოს სამოქალაქო-საჰაერო ხომალდების რეესტრიდან საბჭოური წარმოების საჰაერო ხომალდების ამოღებას.
- საქართველოს მიერ დანიშნული ავიაგადამზიდვისათვის გადაყვანა-გადაზიდვების განხორციელების კომერციული უფლებების მინიჭებასთან დაკავშირებულ შეზღუდვებს.

პრობლემების გადაჭრის მიზნით შერჩეული ალტერნატივის განხორციელებისათვის შემუშავდა კონკრეტული რეკომენდაციები და გასატარებელი ღონისძიებები.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, კვლევის შედეგად იმ დასკვნამდე მივედით, რომ „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმების გაფორმების მიზნით საქართველოსა და ევროგაერთიანებას შორის გასამართი მოლაპარაკებების ფარგლებში საქართველომ არჩევანი უნდა შეაჩეროს სახელმწიფო რეესტრიდან საბჭოური წარმოების საჰაერო ხომალდების ამოღების ვადების

გახანგრძლივებაზე, რადგან ინტეგრაციის დაჩქარებამ შეიძლება ნეგატიურად იმოქმედოს საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის სფეროში მოღვაწე ეროვნული ავიაგადამზიდველების სამომავლო ფუნქციონირებაზე და საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის შემდგომ განვითარებაზე.

## შ ე ს ა ვ ა ლ ი

საქართველოსა და ევროგაერთიანებას შორის აქტიური თანამშრომლობა დაიწყო 1992 წელს, მას შემდეგ, რაც ევროგაერთიანებამ საქართველო დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ აღიარა. 2004 წლის 14 ივნისს ევროგაერთიანებამ მიიღო გადაწყვეტილება აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართვის შესახებ. შედეგად, საქართველოსა და ევროგაერთიანებას შორის ურთიერთობები ახალ ფაზაში შევიდა და კიდევ უფრო ინტენსიური ხასიათი მიიღო.

„საჰაერო მიმოსვლის ლიბერალიზაციის მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 23 მარტის № 211 განკარგულების შესაბამისად, სამოქალაქო ავიაციის განვითარების ძირითად მიმართულებად განისაზღვრა ღია ცის (ლიბერალური) პოლიტიკის განხორციელება და თავისუფალი კონკურენციის მხარდაჭერა.

საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის დარგში ლიბერალური<sup>1</sup> პოლიტიკის განხორციელების შედეგად, 2008 წელს ევროგაერთიანებამ გამოხატა დაინტერესება საქართველოს ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში ინტეგრაციის თაობაზე. ევროგაერთიანების რეკომენდაციების შესაბამისად, საქართველოს მიერ ფრენის უსაფრთხოებისა და საავიაციო უშიშროების დონის ამაღლების მიზნით განხორციელებული ღონისძიებების შედეგად, 2009 წელს ევროგაერთიანებამ ამიერკავკასიის რეგიონში მხოლოდ საქართველოს შესთავაზა „ევროგაერთიანებასა და მის

---

<sup>1</sup> Hindley, Brian, 2004. *Trade Liberalization in Aviation Services*. Washington, D.C., AEI studies.

წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმების გაფორმება (მიმდინარე ეტაპზე ევროგაერთიანება არ განიხილავს აზერბაიჯანისა და სომხეთის ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში ინტეგრაციის საკითხს).

1997 წლის 1 აპრილიდან ევროგაერთიანების წევრ სახელმწიფოებს შორის საჰაერო მიმოსვლა, ტრადიციული პროტექციონისტული პოლიტიკის ნაცვლად, ხორციელდება ე.წ. „ღია ცის“ პრინციპების საფუძველზე, რაც ითვალისწინებს დანიშნული ავიასაწარმოების რაოდენობის, საჰაერო ხომალდის ტევადობის, ფრენის სიხშირის, გადაყვან-გადაზიდვების ტარიფების და დანიშნულების პუნქტების განსაზღვრას ბაზარზე არსებული მოთხოვნის შესაბამისად, სახელმწიფოს მხრიდან მინიმალური ჩარევის პირობებში.<sup>2</sup> აღნიშნული პოლიტიკის განხორციელებამ საფუძველი ჩაუყარა ევროპის ერთიანი საჰაერო სივრცის შექმნას, შედეგად – 2000 წლისათვის სამოქალაქო საჰაერო გადაყვანა-გადაზიდვების რაოდენობა, 1997 წლის მონაცემებთან შედარებით, სამჯერ გაიზარდა. ამასთან, ევროპის საავიაციო ბაზარზე მოქმედი დაბალტარიფიანი ავიაკომპანიების (გონ ცოსტ ცარრიერს) გადაყვან-გადაზიდვების წილი 1996-2006 წლების განმავლობაში 1%-დან 28%-მდე გაიზარდა.

ევროპის ერთიანი საჰაერო სივრცის წარმატებულად ფუნქციონირების შედეგად, 2006 წელს განევრიანების თაობაზე მიღწეულ იქნა შეთანხმება არაევროგაერთიანების წევრ ევროპის 9 სახელმწიფოსთან (ალბანეთის რესპუბლიკა, ბოსნია და ჰერცეგოვინა, ხორვატიის რესპუბლიკა, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონია, ისლანდიის რესპუბლიკა, მონტენეგროს რესპუბლიკა, ნორვეგიის სამეფო, სერბეთის რესპუბლიკა, კოსოვოში გაეროს დროებითი ადმინისტრაციის მისია) და მაროკოსთან. 2007 წლის 1 იანვრიდან ბულგარეთის რესპუბლიკა და რუმინეთი, როგორც ევროგაერთიანების წევრი სახელმწიფოები,

---

2 Internal Market. Mobility & Transport, European Commission. 12 December 2009, [http://ec.europa.eu/transport/air/internal\\_market/internal\\_market\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air/internal_market/internal_market_en.htm)

ითვლებიან ევროპის ერთიანი საჰაერო სივრცის სრულყოფილებიან წევრებად. დღეისათვის ევროპის ერთიანი საჰაერო სივრცე მოიცავს 37 სახელმწიფოს და 500 მილიონზე მეტ პოტენციურ მგზავრს.

საჰაერო მიმოსვლის შესახებ ორმხრივი შეთანხმება საქართველოს ევროგაერთიანების წევრ 27 სახელმწიფოდან მხოლოდ 11 სახელმწიფოსთან აქვს ხელმოწერილი. შესაბამისად, „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმების გაფორმებით შეიქმნება საქართველოს, ევროგაერთიანებასა და ევროპის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ შეთანხმების წევრ სახელმწიფოებს შორის პირდაპირი რეგულარული საჰაერო მიმოსვლის სამართლებრივი საფუძველი. შეთანხმება აგრეთვე ითვალისწინებს ევროგაერთიანების რიგ წევრ სახელმწიფოებთან ხელმოწერილ ორმხრივ შეთანხმებებში დანიშნული ავიასანარმოების რაოდენობის, საჰაერო ხომალდის ტევადობის, ფრენის სიხშირის, გადაყვან-გადაზიდვების ტარიფებისა და დანიშნულების პუნქტების განსაზღვრის მექანიზმებში არსებული შეზღუდვების მოხსნას.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ გარემოებას, რომ „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმების შესაბამისად, საქართველოს ევროპის ერთიანი საჰაერო სივრცის სრულყოფილებიან წევრობის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს სამოქალაქო ავიაციის სფეროში საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის ევროგაერთიანების კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანა. კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის მიზნით საქართველოსათვის მიცემული გარდამავალი პერიოდის შემდეგ ევროგაერთიანების შესაბამისი უწყება შეფასების ჩატარების საფუძველზე მიიღებს გადაწყვეტილებას საქართველოს ევროპის ერთიანი საჰაერო სივრცის სრულყოფილებიან წევრობასთან დაკავშირებით.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში ინტეგრაცია მნიშვნელოვანია როგორც პოლიტიკური, ასევე ეკონომიკური კუთხით, საჯარო პოლიტიკის წინამდებარე დოკუმენტში იდენტიფიცირებულია საქართველოს ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული ისეთი პრობლემატური საკითხები, როგორცაა:

- საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის ევროსტანდარტებზე გადასვლის ვალდებულება, რაც გულისხმობს საქართველოს სამოქალაქო საჰაერო ხომალდების რეესტრიდან საბჭოური წარმოების საჰაერო ხომალდების ამოღებას.
- საქართველოს მიერ დანიშნული ავიაგადამზიდავისათვის გადაყვანა-გადაზიდვების განხორციელების კომერციული უფლებების მინიჭებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები (შეთანხმების განხორციელების საწყის ეტაპზე ევროგაერთიანება საქართველოს ავიაგადამზიდავებს არ აძლევს ევროპის საავიაციო ბაზარზე თავისუფალი დაშვების უფლებამოსილებას).

საჯარო პოლიტიკის წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში საქართველოს ინტეგრაციასთან დაკავშირებული პრობლემატური საკითხების შესახებ ინფორმაციის მოპოვება, შესწავლა და იდენტიფიცირება. დოკუმენტში განხილულია ინტეგრაციის პოლიტიკური და ეკონომიკური მნიშვნელობა საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის განვითარებისათვის, ინტეგრაციის სავარაუდო მოსალოდნელი შედეგები, რომელთაც შეიძლება ნეგატიური გავლენა იქონიონ საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის სფეროში მოღვაწე კომპანიების სამომავლო ფუნქციონირებაზე, საქართველოს საავიაციო პარკის განახლებაზე, საავიაციო ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე, საავიაციო პერსონალსა და მომხმარებელზე. დოკუმენტში განხორციელებული კვლევის ფარგლებში გამოყენებულ იქნა ექსპერტთა ინტერვიუების მეთოდი. ამასთან, კვლევისათვის განკუთვნილი ვადების

სიმცირის გამო წარმოიქმნა გარკვეული შეზღუდვები, აღმოსავლეთ ევროპისა და ბალტიის ქვეყნების ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში ინტეგრაციის გამოცდილების საფუძვლიან შესწავლასთან დაკავშირებით.

## **პ რ ო ბ ლ ე მ ი ს ა ლ ნ ე რ ა**

„ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმების გაფორმება წარმოადგენს საქართველოს ევროპის ერთიანი საჰაერო სივრცეში ინტეგრაციის სამართლებრივ საფუძველს. უნდა აღინიშნოს, რომ შეთანხმება ითვალისწინებს 2 წლის ვადაში საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის ევროსტანდარტებზე გადასვლის ვალდებულებას, კერძოდ: ფრენის უსაფრთხოების, საავიაციო უშიშროების, მომხმარებელთა უფლებების დაცვის, საჰაერო ხომალდების დაზღვევის, გარემოზე ზემოქმედების, საჰაერო ნაკადების მართვისა და სხვა სოციალურ ასპექტებთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას ევროპის კომისიის ტექნიკურ რეგლამენტებთან. საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის დარგში ევროგაერთიანების სტანდარტების დანერგვა გულისხმობს საქართველოს სამოქალაქო საჰაერო ხომალდების რეესტრიდან საბჭოური წარმოების საჰაერო ხომალდების ამოღებას და მათ ჩანაცვლებას ევროპის საავიაციო უსაფრთხოების სააგენტოს (EASA) ან ევროგაერთიანების მიერ აღიარებული სახელმწიფოების საავიაციო ხელისუფლებების მიერ სერტიფიცირებული საჰაერო ხომალდებით.

დღეისათვის საქართველოში რეგისტრირებული 78 სამოქალაქო საჰაერო ხომალდიდან 80%-ზე მეტი წარმოადგენს საბჭოური წარმოების ხომალდებს, რომელთაც არ გააჩნიათ ევროპის საავიაციო უსაფრთხოების სააგენტოს (EASA) ან ევროგაერთიანების მიერ აღიარებული სახელმწიფოების საავიაციო ხელისუფლებების მიერ გაცემული სერტიფიკატები. ამასთან, არსებობს ავიაკომპანიები, რომელთა საჰაერო

პარკის 100% საბჭოური წარმოების სამოქალაქო საჰაერო ხომალდებით არის დაკომპლექტებული.

უნდა აღინიშნოს, რომ „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმებაში საბჭოური წარმოების სამოქალაქო საჰაერო ხომალდებზე არსებული შეზღუდვების შედეგად გაცილებით რთულ პირობებში აღმოჩნდებიან საქართველოს ავიაბაზარზე მოქმედი ეროვნული სატვირთო ავიაგადამზიდველები, რადგან არსებობენ ეროვნული სატვირთო ავიაგადამზიდველები, რომელთა საჰაერო ხომალდები რეგისტრირებულია საქართველოს სახელმწიფო რეესტრში, ხოლო რეალურად ბაზირდებიან და საქმიანობას ეწევიან საზღვარგარეთ (არაბთა გაერთიანებული საემიროები, უკრაინა, მალაიზია და აფრიკის სახელმწიფოები). ამგვარი სატვირთო ავიაგადამზიდველების საჰაერო პარკის 90% დაკომპლექტებულია საბჭოური საჰაერო ხომალდებით.

ერთ-ერთ ყველაზე პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს საქართველოს სახელმწიფო რეესტრიდან საბჭოური წარმოების ვერტმფრენების ამოღების ვალდებულება, რადგან საქართველოს სახელმწიფო რეესტრში რიცხული შვიდივე სამოქალაქო ვერტმფრენი საბჭოური წარმოებისაა.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს ევროპის ერთიანი საჰაერო სივრცეში ინტეგრაციის შემდგომ, პარკის განუახლებლობის შემთხვევაში, საბჭოური ხომალდების საქართველოს სახელმწიფო რეესტრიდან ამოღება პრობლემას შეუქმნის საჰაერო ხომალდის ექსპლუატანტის მქონე 21 ქართული ავიაკომპანიიდან 85%-ზე მეტს, რადგან ეს ავიაგადამზიდველები იძულებული გახდებიან შეწყვიტონ საქმიანობა. საქართველოს ავიაგადამზიდველების რაოდენობის შემცირება, თავის მხრივ, უარყოფითად აისახება საავიაციო პერსონალის დასაქმებაზე, ასევე სერიოზული ზიანი მიადგება საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის სფეროში მოქმედი დამხმარე სანარმოების

შემოსავლებს (აეროპორტი, საქაერონავიგაცია, სახმელეთო მომსახურების კომპანიები, საჰაერო სატვირთო ტერმინალები, ავიასანწავგასამართი საწარმოები და სხვა საწარმოები).

ტექნიკურ რეგულირებასთან დაკავშირებით განხილული პრობლემების გარდა, „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმებაში არსებობს, აგრეთვე, საქართველოს მიერ დანიშნული ავიაგადამზიდველებისათვის კომერციული უფლებების მინიჭებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები. კერძოდ, შეთანხმების განხორციელების საწყის ეტაპზე (ევროგაერთიანების სტანდარტების სრულად დანერგვამდე) საქართველოს მიერ დანიშნულ ავიაგადამზიდავებს ენიჭებათ მხოლოდ მინიმალური კომერციული უფლებები, რითაც პრობლემა ექმნება ევროპის ტერიტორიაზე, აგრეთვე, ევროპის გავლით მესამე სახელმწიფოს ტერიტორიის მიმართულებით საჰაერო მიმოსვლის თავისუფლად განხორციელებას ე.წ. „ღია ცის“ პრინციპების საფუძველზე (მაგ.: თბილისი-პარიზი-ბერლინი-თბილისი ან თბილისი-ამსტერდამი-ვაშინგტონი-ამსტერდამი-თბილისი). მსოფლიოს სამოქალაქო ავიაციაში მიმდინარე გლობალიზაციის პროცესების გათვალისწინებით კი, ქართული ავიაკომპანიების ევროპის საავიაციო ბაზარზე თავისუფალ შეღწევას საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის განვითარებისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს.

ამასთან, ევროგაერთიანების წევრ 16 სახელმწიფოს, რომლებთანაც საქართველოს არ აქვს გაფორმებული საჰაერო მიმოსვლის შესახებ ორმხრივი შეთანხმება, ევროპის კომისიის რეკომენდაციით ეკრძალებათ საქართველოსთან ორმხრივ საფუძველზე კონსულტაციების გამართვა. ამ სახელმწიფოების საავიაციო ხელისუფლებების წარმომადგენლებთან არაფორმალურად გამართულ კონსულტაციებზე რიგი სახელმწიფოები გამოთქვამენ მზადყოფნას, რომ ორმხრივი თანამშრომლობის საფუძველზე საქართველოს ავიაკომპანიებს მიანიჭონ თავიანთ საავიაციო ბაზარზე თავისუფალი დაშვების უფლებამოსილება.

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველო 1994 წლიდან მიერთებულია „საერთაშორისო სამოქალაქო ავიაციის შესახებ კონვენციას“<sup>3</sup> (ჩიკაგოს კონვენცია) და შესაბამისად წარმოადგენს სამოქალაქო ავიაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ICAO) წევრ სახელმწიფოს, სამოქალაქო ავიაციის სფეროში მოქმედი ტექნიკური რეგლამენტები შეესაბამება ICAO-ის მიერ დადგენილ მინიმალურ სტანდარტებს. შესაბამისად, პოლიტიკის დოკუმენტში აღწერილი პრობლემის განხილვისას ერთ-ერთ საკამათო საკითხს წარმოადგენს საქართველოს მიერ ევროსტანდარტებზე გადასვლის ვალდებულების აღება, რაც გაცილებით აღემატება ICAO-ის მიერ დადგენილ მინიმალურ სტანდარტებს.

„ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმების გაფორმებასთან დაკავშირებით არსებული პრობლემების განხილვისას სამოქალაქო ავიაციის დარგში მოღვაწე ექსპერტების გარკვეულ ჯგუფს მიმდინარე სახელმწიფო პოლიტიკის საპირისპირო მოსაზრებები აქვს. კერძოდ, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში ინტეგრაცია სამომავლოდ მნიშვნელოვანია როგორც პოლიტიკური, ასევე ეკონომიკური კუთხით, საქართველომ არ უნდა თქვას უარი სახელმწიფო რეესტრიდან საბჭოური წარმოების სამოქალაქო-საჰაერო ხომალდების ამოღებაზე და, შესაბამისად, ევროგაერთიანების წევრ სახელმწიფოებთან იხელმძღვანელოს საჰაერო მიმოსვლის შესახებ მოქმედი ორმხრივი სამთავრობო-შორისო შეთანხმებებით, ყოველგვარი ჩარჩო-შეთანხმებისა და დამატებითი ვალდებულებების აღების გარეშე.

ამ პრობლემასთან დაკავშირებული სახელმწიფო პოლიტიკა განსხვავდება ხსენებული ექსპერტების მოსაზრებისაგან და ითვალისწინებს „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და

---

<sup>3</sup> Weber, Ludwig, 2007. *International Civil Aviation Organization: An Introduction (Aviation Law and Policy)* (Aviation Law and Policy Series). Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International.

საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმებაში სახელმწიფო რეესტრიდან საბჭოური წარმოების სამოქალაქო საჰაერო ხომალდების ამოღებასთან, აგრეთვე კომერციული უფლებების მინიჭებასთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხების მოლაპარაკებებით მოგვარებას შეთანხმების პროექტის ტექსტში შესაბამისი ცვლილებების შეტანის გზით.

აღნიშნული პოლიტიკის დადებით მხარეს წარმოადგენს საქართველოს მიერ ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის კურსის ხელშეწყობა, სამოქალაქო ავიაციის განვითარების გრძელვადიანი პერსპექტივის გათვალისწინებით მნიშვნელოვანი საფუძველის მომზადება, ევროგაერთიანების წევრ 27 სახელმწიფოსთან რეგულარული საჰაერო მიმოსვლის სამართლებრივი ბაზის შექმნა, ამიერკავკასიის რეგიონში სამოქალაქო ავიაციის სფეროში უმაღლესი საავიაციო სტანდარტების დანერგვა და სხვა.

პოლიტიკის უარყოფით მხარედ შეიძლება ჩაითვალოს ჩვენ მიერ განხილული ტექნიკური და კომერციული სახის პრობლემური საკითხების ღიად დარჩენის საშიშროება, თუკი წარუმატებლად დასრულდება „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმების გაფორმებასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებები ევროგაერთიანებასთან.

დოკუმენტში აღწერილი პრობლემები იმ გარემოებამაც გამოიწვია, რომ კომერციული სამოქალაქო ავიაციის მსოფლიო სისტემის ჩამოყალიბების პერიოდში საქართველოს სამოქალაქო ავიაცია ფუნქციონირებდა, როგორც ყოფილი საბჭოთა კავშირის რეგიონული ორგანო, რომელიც ორიენტირებული იყო მხოლოდ შიდა გადაზიდვებზე და როდესაც მსოფლიო ეკონომიკის სისტემაში ვითარდებოდა ტრანსპორტის ეს უმნიშვნელოვანესი დარგი, საქართველო პრაქტიკულად არ მონაწილეობდა ამ პროცესში – არ გააჩნდა საკანონმდებლო ბაზა, სპეციალისტები არ იცნობდნენ საერთაშორისო საავიაციო სამართალს, არ

ფლობდნენ საბაზრო ეკონომიკის შესაბამისი მენეჯმენტისა და მარკეტინგის წარმართვის საფუძვლებს.

## **პ რ ო ბ ლ ე მ ი ს   ბ ა დ ა ჭ რ ი ს   ბ ზ ე ბ ი ( ა ლ ტ ე რ ნ ა ტ ი ვ ე ბ ი )**

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში ინტეგრაცია მნიშვნელოვანია როგორც პოლიტიკური, ასევე ეკონომიკური თვალსაზრისით, წინამდებარე დოკუმენტში იდენტიფიცირებული პრობლემატური საკითხების გადასაჭრელად პოლიტიკის შემდეგი ალტერნატივებია განსახილველი:

1. საქართველოს საავიაციო პარკის ჩანაცვლება ევროგაერთიანების მიერ სერტიფიცირებული (ან აღიარებული) სამოქალაქო საჰაერო ხომალდებით;
2. „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმებაში სახელმწიფო რეესტრიდან საჰაერო ხომალდების ამოღების ვადების გახანგრძლივება;

განვიხილოთ პრობლემის გადაჭრის თითოეული ალტერნატივა, მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეები და მოსალოდნელი შედეგები.

### **1. საქართველოს საავიაციო პარკის ჩანაცვლება ევროგაერთიანების მიერ სერტიფიცირებული (ან აღიარებული) სამოქალაქო საჰაერო ხომალდებით.**

„ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმება ითვალისწინებს 2 წლის ვადაში საქართველოს სამოქალაქო საჰაერო ხომალდების რეესტრიდან საბჭოური წარმოების საჰაერო ხომალდების ამოღებას და მათ ჩანაცვლებას ევროპის საავიაციო უსაფრთხოების სააგენტოს (EASA) ან ევროგაერთიანების მიერ აღიარებული სახელმწიფოების საავიაციო ხელისუფლებების მიერ სერტიფიცირებული საჰაერო ხომალდებით.

აღნიშნული ვალდებულების შესრულებისა და საქართველოს მიერ სამოქალაქო ავიაციის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის ევროგაერთიანების კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის შემდგომ საქართველო გახდება ევროპის ერთიანი საჰაერო სივრცის სრულუფლებიანი წევრი.

საავიაციო პარკის განახლება ეროვნულ ავიაგადამზიდველებს მისცემს საქართველოსა და ევროგაერთიანების წევრი სახელმწიფოების ტერიტორიაზე არსებულ ნებისმიერ პუნქტს შორის საჰაერო მიმოსვლის თავისუფლად განხორციელებისა და ევროპის შიდა საავიაციო ბაზარზე თავისუფლად შეღწევის შესაძლებლობას, რაც მათთვის დამატებითი მარშრუტების ათვისების, მგზავრთნაკადის ზრდისა და, შესაბამისად, განვითარების წინაპირობაა.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის ბაზარზე მოქმედი ეროვნული ავიაგადამზიდველები სრულად წარმოადგენენ კერძო კომპანიებს. შესაბამისად, საავიაციო პარკის გასახლებლად კომპანიამ ან საკუთარი სახსრებით უნდა შეიძინოს ისინი, ან ოპერატიული ლიზინგის მეშვეობით. საჰაერო ხომალდის ექსპლუატანტის მქონე 21 ქართული ავიაკომპანიიდან საკუთარი სახსრებით ან მათ მიერ მოძიებული თანხების მეშვეობით პარკის განახლების უნარი შესწევს მხოლოდ 2 ან 3 ავიაგადამზიდველს.

აღნიშნული ალტერნატივის განხორციელების შემთხვევაში, არსებული ავიაგადამზიდველების 85%-ზე მეტი იძულებული იქნება შეაჩეროს გადაყვან-გადაზიდვები, რაც გამოიწვევს მათი, როგორც კომპანიის ფუნქციონირების შეჩერებას, საავიაციო პერსონალის უმუშევრად დარჩენას, აეროპორტისა და სხვა დამხმარე ავიასანარმოების შემოსავლების შემცირებას. არსებობს რისკი, რომ საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის რენტაბელობა საგრძნობლად დაეცეს და სამოქალაქო ავიაციის სფერო აღმოჩნდეს უაღრესად კრიზისულ მდგომარეობაში.

ამ ალტერნატივის გადაჭრა შესაძლებელია სახელმწიფოს მიერ ავიაგადამზიდველების სუბსიდირების ან შეღავათიანი დაკრედიტების საშუალებით, მაგრამ ანგარიშგასაწევია ის გარემოება, რომ 21 რეგისტრირებული ავიაგადამზიდველისაგან სახელმწიფო ვერ გამოარჩევს კონკრეტულ კომპანიას, ხოლო საქართველოში არსებული ფინანსური მდგომარეობის გათვალისწინებით სახელმწიფოს მხრიდან ფინანსური დახმარების განხორციელება შეუძლებელია. ამასთან, სახელმწიფოს მხრიდან კონკრეტულ შემთხვევაში დოტაციის განხორციელება წინააღმდეგობაში მოდის სამოქალაქო ავიაციის დარგში საქართველოს მიერ განსაზღვრულ პოლიტიკასთან.

წარმოდგენილი ალტერნატივის განხილვისას გამოირიცხა კომპანიის ან სახელმწიფოს მიერ ინვესტორის მოზიდვის შესაძლებლობა, რადგან, მიუხედავად საქართველოს კანონმდებლობაში უცხოური კაპიტალით საქართველოში ავიაგადამზიდველის დაფუძნების შესაძლებლობისა, არსებობს შეზღუდვები, რომლებიც პარტნიორმა სახელმწიფოებმა საქართველოს დაუწესეს საჰაერო მიმოსვლის შესახებ ორმხრივი შეთანხმებებით. ამ შეთანხმებების მიხედვით, პარტნიორ სახელმწიფოს აქვს უფლება, საქართველოს მიერ დანიშნულ ავიაგადამზიდველს არ მისცეს საჰაერო მიმოსვლის განხორციელების უფლება, თუკი მისი აქციების უპირატესი მფლობელობა არ არის საქართველოს ან მისი მოქალაქეების ხელში.

**2. „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმებაში სახელმწიფო რეესტრიდან საჰაერო ხომალდების ამოღების ვადების გახანგრძლივება.**

როგორც აღინიშნა, დღეისათვის საქართველოში რეგისტრირებული 78 სამოქალაქო საჰაერო ხომალდიდან 80%-ზე მეტი საბჭოური წარმოებისაა და მათ არ გააჩნიათ ევროპის საავიაციო უსაფრთხოების სააგენტოს (EASA) ან ევროგაერთიანების მიერ აღიარებული სახელმწიფოების საავიაციო ხელისუფლებების მიერ გაცემული

სერტიფიკატები. შესაბამისად, „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმებაში გათვალისწინებული 2-ნლიანი გარდამავალი პერიოდის შემდეგ, საჰაერო პარკის განუახლებლობის შემთხვევაში, საბჭოური ხომალდების საქართველოს სახელმწიფო რეესტრიდან ამოღება პრობლემას შეუქმნის საჰაერო ხომალდის ექსპლუატანტის მქონე 21 ქართული ავიაკომპანიიდან 85%-ზე მეტს, რადგან აღნიშნული ავიაგადამზიდველები იძულებული გახდებიან შეწყვიტონ საქმიანობა.

წარმოდგენილი ალტერნატივა ითვალისწინებს, რომ საქართველოსა და ევროგაერთიანებას შორის მიმდინარე მოლაპარაკებების პროცესში საქართველო საბჭოური საჰაერო ხომალდების სახელმწიფო რეესტრიდან ამოღების ვადების 2 წლიდან მინიმუმ 5 წლამდე გახანგრძლივების საკითხს დააყენებს. ეს შესაძლებლობას მისცემს ეროვნულ ავიაგადამზიდველებს 5 წლის ვადაში განახორციელონ საჰაერო ხომალდების თანმიმდევრული ჩანაცვლება, ევროპის საავიაციო უსაფრთხოების სააგენტოს (EASA) ან ევროგაერთიანების მიერ აღიარებული სახელმწიფოების საავიაციო ხელისუფლებების მიერ გაცემული სერტიფიკატების მქონე საჰაერო ხომალდებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის ბაზარზე მოქმედი ეროვნული ავიაგადამზიდველების საჰაერო პარკის ძირითადი ნაწილი კომპანიებს შემოტანილი აქვთ ლიზინგის ხელშეკრულებით. შესაბამისად, ვადის გახანგრძლივება მნიშვნელოვანია ეროვნული ავიაგადამზიდველებისათვის, რათა სახელმწიფოს მიერ საბჭოური წარმოების საჰაერო ხომალდების სახელმწიფო რეესტრიდან ამოღების ვალდებულების აღებით კომპანიებს არ შეექმნათ პრობლემა მათ მიერ ლიზინგის ხელშეკრულებით აღებულ ვალდებულებებთან დაკავშირებით (დღევანდელი მდგომარეობით, ავიაგადამზიდველებს ლიზინგის ხელშეკრულების მოქმედების ვადის ამონურვამდე დარჩენილი აქვთ არა უმეტეს 3-4 წლისა).

წარმოდგენილი ალტერნატივის უარყოფით მხარედ შეიძლება ჩაითვალოს ის გარემოება, რომ საბჭოური წარმოების ხომალდების საქართველოს სახელმწიფო რეესტრიდან ამოღების გადავადებით საქართველო მხოლოდ 5 წლის შემდეგ გახდება ევროპის ერთიანი საჰაერო სივრცის სრულუფლებიანი წევრი; შესაბამისად, გარდამავალი პერიოდის დასრულებამდე ეროვნულ ავიაგადამზიდველებს, რომლებიც ახორციელებენ სამგზავრო გადაყვანა-გადაზიდვებს, არ ექნებათ ევროპის შიდა ავიაზღაპრზე თავისუფლად შეღწევის შესაძლებლობა. ამასთან, მოლაპარაკებების პროცესში შესაძლებელია ევროგაერთიანებამ არ გაითვალისწინოს საქართველოს მხარის შეთავაზება ვადების გახანგრძლივებასთან დაკავშირებით.

ჩვენი მსჯელობის თვალსაჩინოების მიზნით იხ. მოსალოდნელი შედეგების მატრიცა:

ალტერნატივები/ რეკომენდაციები	შედეგანობა	განხორციელება პოლიტიკური თვალსაზრისით	ბუნეფიციარის კმაყოფილების დონე	ხარჯები	განხორციელების ვადები
საავიაციო პარკის ჩანაცვლება ევროსტანდარტების ხომალდებით	10	2	1	1	8
ხომალდების რეესტრიდან ამოღების ვადების გახანგრძლივება	7	9	10	8	5

უნდა აღინიშნოს, რომ საჰაერო ხომალდების 2 წლის ვადაში ჩანაცვლება დაკავშირებულია საკმაოდ დიდ თანხებთან და 21 ქართული ავიაკომპანიიდან პარკის განახლების უნარი შესწევს მხოლოდ 2 ან 3

ავიაგადამზიდველს. შესაბამისად, საქართველოს საავიაციო პარკის ჩანაცვლება ევროგაერთიანების მიერ სერტიფიცირებული (ან აღიარებული) სამოქალაქო საჰაერო ხომალდებით ვერ იქნება ეფექტიანი და ამ ალტერნატივის განხორციელების შემთხვევაში, არსებული ავიაგადამზიდველების 85%-ზე მეტი იძულებული იქნება შეაჩეროს გადაყვან-გადაზიდვები, რაც გამოიწვევს მათი, როგორც კომპანიის ფუნქციონირების შეჩერებას, საავიაციო პერსონალის უმუშევრად დარჩენას, აეროპორტისა და სხვა დამხმარე ავიასანარმოების შემოსავლების შემცირებას.

ანალიტიკურ დოკუმენტში აღწერილი პრობლემების გადაჭრის მიზნით და წარმოდგენილი ალტერნატივების სავარაუდო შედეგების გათვალისწინებით მიზანშეწონილია აირჩეს „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმებაში სახელმწიფო რეესტრიდან საჰაერო ხომალდების ამოღების ვადების გახანგრძლივების ალტერნატივა, რადგან ეს შესაძლებლობას მისცემს ეროვნულ ავიაგადამზიდველებს 5 წლის ვადაში განახორციელონ საჰაერო ხომალდების თანმიმდევრული ჩანაცვლება ევროპის საავიაციო უსაფრთხოების სააგენტოს (EASA) ან ევროგაერთიანების მიერ აღიარებული სახელმწიფოების საავიაციო ხელისუფლებების მიერ გაცემული სერტიფიკატების მექონე საჰაერო ხომალდებით. ამასთან, კომპანიებს არ შეექმნებათ პრობლემა მათ მიერ ლიზინგის ხელშეკრულებით აღებულ ვალდებულებებთან დაკავშირებით.

## **რ ე კ ო მ ე ნ დ ა ტ ი ე ბ ი**

წინამდებარე დოკუმენტში აღწერილი პრობლემების გადაჭრის მიზნით მოსალოდნელი შედეგების შედარების საფუძველზე შეირჩა „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმებაში სახელმწიფო

რეესტრიდან საჰაერო ხომალდების ამოღების ვადების გახანგრძლივების ალტერნატივა.

ამ ალტერნატივის განხორციელებისათვის რეკომენდებულია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

**1. საჰაერო ხომალდების სახეობების მიხედვით სახელმწიფო რეესტრიდან ამოღების კონკრეტული ვადების განსაზღვრა ეროვნულ ავიაგადამზიდველებთან შეთანხმებით.**

სახელმწიფო რეესტრიდან საჰაერო ხომალდების ამოღებამ შესაძლებელია ზიანი მიაყენოს საქართველოს ავიაბაზარზე მოქმედ ეროვნულ ავიაგადამზიდველებს. შესაბამისად, სახელმწიფოს მიერ ვადების გახანგრძლივების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე აუცილებელია საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ტრანსპორტის პოლიტიკის დეპარტამენტს, სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებას – ერთიან სატრანსპორტო ადმინისტრაციასა და დაინტერესებულ ეროვნულ ავიაგადამზიდველებს შორის პოზიციების შეჯერება კონსულტაციების გზით, რათა შემდგომში, ევროგაერთიანებასთან მოლაპარაკებების გამართვის პროცესში, გაითვალისწინონ მათი ინტერესები.

დღევანდელი მდგომარეობით ეროვნულ ავიაგადამზიდველებს საჰაერო ხომალდების ექსპლუატაციასთან დაკავშირებული ლიზინგის ხელშეკრულების მოქმედების ვადის ამოწურვამდე დარჩენილი აქვთ არა უმეტეს 3-4 წლისა. ამის გათვალისწინებით, პრობლემის გადაჭრის ალტერნატივად განისაზღვრა საქართველოსა და ევროგაერთიანებას შორის მიმდინარე მოლაპარაკებების პროცესში საქართველოს მიერ საბჭოური საჰაერო ხომალდების სახელმწიფო რეესტრიდან ამოღების ვადების 2 წლიდან მინიმუმ 5 წლამდე გახანგრძლივების საკითხის დაყენება. ალტერნატივაში განსაზღვრული ვადების გონივრულობის მიუხედავად, აუცილებელია შიდა კონსულტაციების გამართვა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, როგორც სამოქალაქო ავიაციის დარგში სახელმწიფო

პოლიტიკის განმახორციელებელ ორგანოსა და ეროვნულ ავიაგადამზიდველებს შორის, რადგან არსებობს ტექნიკური ხასიათის დეტალები, რომლებიც უკვაშირდება საჰაერო ხომალდების ამოღების ვადების განსაზღვრას კონკრეტული საჰაერო ხომალდის სახეობების მიხედვით — სამგზავრო თვითმფრინავი, სატვირთო თვითმფრინავი, შვეულმფრენი და სხვა საფრენი აპარატები.

**2. საქართველოსა და ევროგაერთიანებას შორის მოლაპარაკებების პროცესში სახელმწიფო რეესტრიდან საჰაერო ხომალდების ამოღების ვადებთან დაკავშირებით საქართველოს მიერ განსაზღვრული პოზიციის ევროგაერთიანებასთან შეჯერება.**

„ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმების ტექსტზე საქართველოსა და ევროგაერთიანების საავიაციო ხელისუფლებებს შორის მოლაპარაკებების პროცესში საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ უნდა განახორციელოს შიდა კონსულტაციების შედეგად განსაზღვრული ვადების აუცილებლობის დასაბუთება.

საქართველოს ავიაგადამზიდველების საჰაერო პარკის გათვალისწინებით, მოლაპარაკებების პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს სატვირთო თვითმფრინავებისა და შვეულმფრენების სახელმწიფო რეესტრიდან ამოღების ვადების საკითხს, რადგან სამგზავრო თვითმფრინავების უმეტესი ნაწილი წარმოადგენს დასავლური წარმოების თანამედროვე ხომალდებს და მათი ამოღების საკითხი ნაკლებად პრობლემატურია. შესაბამისად, კომპრომისის მიღწევა შეიძლება საბჭოური წარმოების სამგზავრო თვითმფრინავებზე და მათი ამოღების ვადა შეიძლება განისაზღვროს 2 წლით, ევროგაერთიანების შემოთავაზების შესაბამისად. რაც შეეხება სატვირთო თვითმფრინავებს — ჩვენს დოკუმენტში დასმული პრობლემების გათვალისწინებით, მათი რეესტრიდან ამოღების ვადა უნდა გახანგრძლივდეს მინიმუმ 5 წლით.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიანიჭოს საქართველოს სახელმწიფო რეესტრიდან საბჭოური წარმოების ვერტმფრენების ამოღების ვადების საკითხს, რადგან საქართველოს სახელმწიფო რეესტრში რიცხული შვიდივე სამოქალაქო ვერტმფრენი საბჭოური წარმოებისაა. საქართველოს რელიეფის სპეციფიკურობის გათვალისწინებით, ვერტმფრენების, ისევე, როგორც საძებნი და სამაშველო, საავიაციო სამუშაოების, სანვრთნელი, საავარიო, სოფლის მეურნეობისა და ჰუმანიტარული ფრენებისათვის განკუთვნილი მსუბუქი და ულტრამსუბუქი საჰაერო ხომალდების არსებობა მაღალმთიანი რეგიონების მოსახლეობისათვის წარმოადგენს სასიცოცხლო მნიშვნელობის საკითხს. შესაბამისად, აღნიშნულ შემთხვევაში კომპრომისის დაშვება შეუძლებელია და მათი რეესტრიდან ამოღების ვადა უნდა განისაზღვროს მინიმუმ 10 წლით, გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში საჰაერო პარკის სხვა საბჭოური საფრენი აპარატებით ჩანაცვლების და/ან დამატების უფლებით.

## **დასკვნა**

საჯარო პოლიტიკის წარმოდგენილ დოკუმენტში განვიხილეთ ევროპის ერთიან საჰაერო სივრცეში საქართველოს ინტეგრაციის მნიშვნელობა როგორც პოლიტიკური, ასევე ეკონომიკური კუთხით. დოკუმენტში გამოიკვეთა ინტეგრაციასთან დაკავშირებული პრობლემატური საკითხები – საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის ევროსტანდარტებზე გადასვლის ვალდებულება, რაც გულისხმობს საქართველოს სამოქალაქო საჰაერო ხომალდების რეესტრიდან საბჭოური წარმოების საჰაერო ხომალდების ამოღებას; საქართველოს მიერ დანიშნული ავიაგადამზიდვისათვის გადაყვანა-გადაზიდვების განხორციელების კომერციული უფლებების მინიჭებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები.

პრობლემების გადაჭრის მიზნით შეიქმნა „ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებს და საქართველოს შორის ერთიანი საჰაერო სივრცის შესახებ“ შეთანხმებაში სახელმწიფო რეესტრიდან საჰაერო ხომალდების ამოღების ვადების გახანგრძლივების ალტერნატივა. შერჩეული ალტერნატივის განხორციელებისათვის რეკომენდებულია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

- საჰაერო ხომალდების სახელმწიფო რეესტრიდან ამოღების კონკრეტული ვადების განსაზღვრა სახეობების მიხედვით, ეროვნულ ავიაგადამზიდველებთან შეთანხმებით.
- საქართველოსა და ევროგაერთიანებას შორის მოლაპარაკებების პროცესში სახელმწიფო რეესტრიდან საჰაერო ხომალდების ამოღების ვადებთან დაკავშირებით საქართველოს მიერ განსაზღვრული პოზიციის ევროგაერთიანებასთან შეჯერება.

პრობლემის გადაჭრის მიზნით მიზანშეწონილია, რომ დაინტერესებულმა მხარეებმა განახორციელონ რეკომენდაციებში მითითებული ღონისძიებები. კერძოდ, საქართველოსა და ევროგაერთიანებას შორის მოლაპარაკებების დაწყებამდე აუცილებელია საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ტრანსპორტის პოლიტიკის დეპარტამენტის ინიციატივით გაიმართოს კონსულტაციები სამინისტროს, სახელმწიფო საქვეუნებო დაწესებულებას – ერთიან სატრანსპორტო ადმინისტრაციასა და დაინტერესებულ ეროვნულ ავიაგადამზიდველებს შორის. კონსულტაციების ფარგლებში უნდა შეჯერდეს საქართველოს მხარის პოზიცია, რომლის შედეგადაც საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომელიც მოლაპარაკებებზე წარმოადგენს საქართველოს მხარეს, ევროგაერთიანების წინაშე წარდგება ეროვნული ავიაგადამზიდველებთან შეთანხმებული პოზიციით.

ამასთან, ევროგაერთიანებასთან მოლაპარაკებების პროცესში საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის

სამინისტრომ და ერთიანმა სატრანსპორტო ადმინისტრაციამ მკაფიოდ უნდა დააფიქსირონ და დაასაბუთონ სახელმწიფო რეესტრიდან საბჭოური წარმოების საჰაერო ხომალდებისა და სხვა საფრენი აპარატების ამოღების ვადების გახანგრძლივების აუცილებლობა.

მიუხედავად იმისა, რომ ხომალდების რეესტრიდან ამოღების ვადების გახანგრძლივება გააჭიანურებს საქართველოს მიერ დანიშნული ავიაგადამზიდავისათვის ევროგაერთიანების საჰაერო ბაზარზე გადაყვანა-გადაზიდვების შეუზღუდავად განხორციელებას, მოლაპარაკებების ფარგლებში საქართველომ არჩევანი უნდა შეაჩეროს ვადების გახანგრძლივებაზე, რადგან ინტეგრაციის დაჩქარებამ შეიძლება ნეგატიური გავლენა იქონიოს საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის სფეროში მოღვაწე ეროვნული ავიაგადამზიდველების სამომავლო ფუნქციონირებაზე.

## **ბ ი ბ ლ ი ო ბ რ ა ჴ ი ა**

Hindley, Brian, 2004. Trade Liberalization in Aviation Services. Washington, D.C., AEI studies.

Pearce, Brian, 2006. Future challenges to adding value in aviation market. Montreal, IATA economics.

Sochor, Eugene, 1991. The Politics of International Aviation. Iowa City, Iowa, University of Iowa Press.

Weber, Ludwig, 2007. International Civil Aviation Organization: An Introduction (Aviation Law and Policy) (Aviation Law and Policy Series). Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International.

Костромина, Е.В., 2002. Экономика авиакомпаний в условиях рынка. Москва, НОУ ВКШ «Авиабизнес».



## S U M M A R Y

This public policy paper discusses the political and economic implications of Georgia integrating the European Common Aviation Area. It identifies the technical and financial problems which stand in the way of this agreement, analyzes their potential and range, and suggests solutions. Clear recommendations are made for solving these problems, and the departments responsible for their execution are named.

Taking into account the liberality of Georgia's civil aviation policy, the country's integration into the European Common Aviation Area (ECAA) is a topic for discussion. Thanks to this liberal policy, Georgia was the only country of the south Caucasus to be offered a “Common Aviation Area Agreement with the European Union and its Member States” (an ECAA agreement) by the EU in 2009. This agreement forms the basis for the integration of Georgia into the European Common Aviation Area.

This agreement has provided the legal foundation for operating direct and regular flights between Georgia and the EU member states. One of its main points calls for the transposition of EU civil aviation legislation into Georgian Law, which will help the Georgian aviation sector to develop more safely and more efficiently. Integration into the European Common Aviation Area will also enhance the Georgian civil aviation sector's prestige on the world stage.

Besides addressing the political and financial desirability of such integration, this paper also identifies the problems that complying with the agreement's provisions would pose. These problems have the potential to force Georgian airlines to halt their activity altogether – which would not only harm them, but also the small ancillary companies whom they employ (airports, navigation services, ground-based services, air freight terminals, refueling services, &c.).

This paper focused its research on the following issues:

1. The obligation to remove Soviet aeroplanes from the civilian fleet in order to meet the requirements of European standards, and

2. Restrictions regarding the commercial transportation service rights given to carriers who have been granted an operating license by the Georgian government (freedoms of the air).

Specific recommendations and measures were formulated to solve these problems and to facilitate the implementation of chosen alternatives.

Based upon this research, the following conclusion can be drawn: In order to sign a “Common Aviation Area Agreement between the European Union and its Member States and Georgia” within the framework of existing negotiations between Georgia and the EU, the Georgian government should try to extend the deadline for removing Soviet-era aeroplanes from the Public Registry of Georgia. A hasty process of integration may otherwise harm the functioning of Georgian national air companies and the further development of Georgian civil aviation as a whole.

## I N T R O D U C T I O N

Co-operation between Georgia and the EU started as early as 1992, shortly after the latter had recognized Georgia's independence. On 14 June 2004, the EU included Armenia, Azerbaijan and Georgia in its European Neighbourhood Policy. As a result of this, the relationship between Georgia and the EU deepened and intensified.

According to Presidential Order 211 "Regarding measures for the liberalization of air transportation" issued by the President of Georgia on 23 March 2005, the Georgian aviation sector should develop by pursuing liberal, "open skies" policies which encourage competitiveness.

In 2008, as a result of the implementation of this liberal civil aviation policy<sup>4</sup>, the EU showed interest in integrating Georgia into its "European Common Aviation Area" (ECAA). A year later, thanks to measures the Georgian government had implemented to improve flight safety and aviation security and based upon EU recommendations, Georgia was the only country of the south Caucasus to be

---

<sup>4</sup> Hindley, Brian, Trade Liberalization in Aviation Services, AEI studies, Washington, D.C.: 2004.

offered an agreement for its integration into the ECAA. (There are currently no discussions concerning Armenian and Azerbaijani integration.)

Since the 1st of April 1997, air communication between EU member states has moved away from traditional protectionism and has been carried out in accordance with a policy of "open skies" – policy which defines aircraft capacities, flight frequencies, transportation tariffs and destinations according to existing market demand and with minimal state interference.<sup>5</sup>

This policy was the basis for the creation of a shared European airspace, and resulted in a threefold increase in the civil aviation sector by the year 2000. Simultaneously, the European market share of low-cost carriers increased from 1 to 28% between 1996 and 2006.

In 2006, in light of the ECAA's success, the EU signed agreements with 9 non-EU states: Albania, Bosnia Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav republic of Macedonia, Iceland, Montenegro, Norway, Serbia and Morocco, as well as with the temporary UN administration in Kosovo. As full EU members, Bulgaria and Romania joined the ECAA on the 1st of January 2007.

The ECAA is made up of 37 countries and caters for a potential 500 million passengers.

Georgia has only signed bilateral agreements regarding civil aviation with 11 of the 27 EU member states; the latest agreement to be signed, however, legally authorizes the operation of regular, direct flights between Georgia, the EU and all the other ECAA members.

This agreement also implies removing restrictions (regarding the number of designated airlines companies, aircraft capacity, flight frequency, tariffs and points of destination) based upon bilateral agreements between Georgia and some EU member states.

The most important point, however, is that according to the recent agreement the main condition for Georgia integrating the ECAA is that its government ensures compliance between its civil aviation legislation and that of the EU.

---

<sup>5</sup> Internal Market. Mobility & Transport, European Commission. 12 December 2009, [http://ec.europa.eu/transport/air/internal\\_market/internal\\_market\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air/internal_market/internal_market_en.htm)

Once the deadline for this legal harmonization is reached, a special EU department will analyze the Georgian government's efforts, and will then decide whether or not Georgia can become a full member of the ECAA.

Besides the obvious political and financial benefits of integration, this paper also identified two problems which such integration would pose:

1. In order to meet European civil aviation standards, the obligation for Georgia to decommission Soviet-era aeroplanes and remove them from the Public Registry; and
2. The restriction of the commercial rights of carriers who have been granted an operating license by the Georgian government. (During the first stage of the agreement, the EU does not grant free market access to Georgian air companies.)

The main goal of this public policy document is to identify and analyze the problems posed by Georgia's future integration into the European Common Aviation Area. The political and financial advantages of integration as well as its implications for the development of the Georgian aviation sector are discussed. The paper also analyzes the potential negative impact of integration on the civil aviation sector, on fleet modernization, on the development of aviation infrastructure, and on staff and customers.

In terms of methodology, this research is based upon interviews with experts. The limited time available for research created some obstacles during the study of the experiences of eastern European and Baltic states during their integration into the ECAA.

## **PROBLEM DESCRIPTION**

The “Common Aviation Area Agreement between the European Union and its Member States and Georgia” provides a legal basis for Georgia's integration into the European Common Aviation Area. It is extraordinary, however, that the agreement gives the Georgian civil aviation sector only two years to comply with European standards in the fields of flight safety, aviation security, protecting the rights of consumers, aircraft insurance, environmental impact and flight

management, as well as dealing with the social consequences of modifying legislation and technical regulations to conform to standards in force in Europe. The introduction of EU standards into the Georgian civil aviation sector would require the removal of Soviet-era aircraft from the Public Registry of Georgia and their replacement with aircraft either certified by a state aviation authority recognized by the EU or by the European Aviation Safety Agency (EASA).

Currently, 80% of the 78 civilian aircraft registered in the Public Registry were made in the USSR and are not certified by the EASA or by a state aviation authority recognized by the EU. There are also airline companies which exclusively operate Soviet-era aircraft.

Because of its provisions for banning Soviet-era aircraft, the ECAA agreement will also cause difficulties for a number of cargo carriers. Many such companies operate abroad (in the UAE, Malaysia, and in African republics) but are registered in the Public Registry of Georgia, and 90% of them operate Soviet-era aircraft.

One of the major problems of the agreement is the obligation to remove Soviet-era civilian helicopters from the Public Registry, because all 7 of them were made in the Soviet Union.

If after joining the ECAA Georgia does not replace its fleet, culling Soviet-era aircraft from the Public Registry might force 85% of the country's 21 aircraft operators to stop their activities.

Forcing Georgian aircraft operators to shut down would not only harm employment but would also reduce the income of ancillary companies such as airports, navigation, ground-based services, air freight terminals, refueling services, &c.

Besides the problematic issue of the introduction of EU standards, the agreement also somewhat restricts the commercial rights and authorizations of carriers who have been granted an operating license by the Georgian government. During the first stage of the agreed introduction of EU standards, Georgian aircraft operators will have minimal commercial rights, which will cause problems in European airspace and when flying to a destination via Europe based upon the "Free Sky" principle (for example: Tbilisi-Paris-Berlin-Tbilisi, or Tbilisi-Amsterdam-Washington-Amsterdam-Tbilisi). Joining the ECAA is, however, vitally important

for the development of Georgia's own civil aviation sector – particularly considering the effects of globalization on the world's civil aviation.

In addition to this, the European Commission has recommended that the 16 EU member states which have not signed bilateral agreements with Georgia on matters of civil aviation not be allowed to hold consultations with Georgia. During informal meetings between representatives of aviation companies, however, these states have expressed their readiness to grant Georgian airlines permission to access their aviation markets based upon bilateral agreements.

Georgia joined the Convention on International Civil Aviation (also known as the Chicago Convention) in 1994<sup>6</sup>, and is therefore a member of the International Civil Aviation Organization (ICAO) whose technical regulations meet the Organization's standards. However, this policy paper also addresses the question of discussing Georgia's future obligation to meet EU standards which are much higher than those of the ICAO.

When discussing the problematic implications of the agreement on integrating Georgia into the European Common Aviation Area, some civil aviation experts have views which differ from the state's current policy. More precisely, because the fact that Georgia's integration into the ECAA is of vital political and financial importance, the Georgian government should not refuse to remove Soviet production aircraft from the Public Registry, and should concentrate on negotiating bilateral intergovernmental agreements with individual EU member states without a framework agreement and without having to take on additional obligations.

State policies regarding the problems raised by the ECAA agreement differ widely from expert views, and the state believes these problems can be solved through negotiation and by introducing changes to the text of the agreement.

The positive benefit of pursuing this policy is the support this provides to Georgia's efforts to integrate Euro-Atlantic structures, to the preparation of a legal basis for regular air transportation with the 27 EU member states, and to the introduction of high civil aviation standards in the south Caucasus.

---

<sup>6</sup> Weber, Ludwig, *The International Civil Aviation Organization: An introduction*, Aviation Law and Policy Series, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn: 2007.

The negative side, however – should Georgia and the EU fail to come to an agreement – is the risk that the political and economic problems identified in this policy paper will remain unsolved.

Some problematic issues described in this paper were also the result of the fact that, during the post-Cold War transformation of the global commercial and civil aviation system, Georgia's civil aviation sector continued to resemble a regional Soviet aviation body oriented towards internal operations. Georgia was unable to take part in the development of the vitally important field of air communication which took place in the West; the country did not have the necessary legislation, its specialists were not familiar with international civil aviation legislation, and the same specialists did not have the necessary marketing and management skills to operate in the market economy.

## POSSIBLE SOLUTIONS (ALTERNATIVES)

In an attempt to reconcile the problematic issues identified in this public policy paper with the vital economic and political importance of Georgia integrating common European airspace, the following alternatives should be discussed:

1. Replacing Soviet-era aircraft from the Georgian civilian fleet with newer aircraft certified by the EU; and
2. Extending the deadline mentioned in the EU-Georgia ECAA agreement for removing Soviet-era aircraft from the register of civilian aircraft held by the Public Registry of Georgia.

The following is a discussion of the advantages and disadvantages of both alternatives and of their possible results:

### ***Replacing Soviet-era aircraft from the Georgian civilian fleet with newer aircraft certified by the EU***

The ECAA agreement requires the removal of aircraft produced in the Soviet Union from the Public Registry of Georgia. These aircraft may be replaced with aircraft certified by the European Aviation Safety Agency (EASA) or by a state

aviation authority recognized by the EU. Only after harmonizing its civil aviation legislation with EU legislation in force and meeting its obligations can Georgia integrate common European airspace.

Replacing aircraft would allow national air carriers to operate flights to any destination in the EU and to join Europe's internal aviation market – which would give access to additional routes, increase traffic, and would help achieve the necessary conditions for development.

All the national air carrier companies which make up Georgia's civil aviation sector are privately held. Modernizing the fleet should therefore be financed using company resources, by outright purchase, or by operational leasing, but only 2 or 3 of the 21 aircraft operators in Georgia could afford to modernize their fleet using their own resources.

If the above-mentioned alternative is implemented, about 85% of active carriers would have to stop operating; this would cause entire companies to collapse and their employees to be laid off, and would reduce the profits of airports and other ancillary companies.

There is a risk that the efficiency of Georgia's civil aviation sector might drop significantly, and that civil aviation will remain in a critical condition.

It would be possible to solve the problems this alternative entails by financing aircraft from state resources or with soft loans. However, the state cannot choose a single one of the 21 registered aircraft operators to invest in, and considering the country's economic problems state financing is impossible. Additionally, in some cases states subsidies would contradict the defined policies of Georgia's civil aviation sector.

Finally, when discussing this alternative, the possibility of the state or individual companies attracting investors had to be excluded, for even though Georgian legislation considers the possibility of foreign investment in the civil aviation sector, bilateral agreements signed with partner states restrict the rights of Georgian companies. According to these agreements, partner states have the right not to grant flight permission to carriers registered in Georgia if most of their share capital does not belong to the Georgian government or its citizens.

***Extending the deadline mentioned in the ECAA agreement for removing these aircraft from the register of civilian aircraft held by the Public Registry of Georgia***

As previously mentioned, over 80% of the 78 aircraft registered were made during the Soviet era, and are not certified by the EASA or by a state aviation authority recognized by the EU. In case these aircraft are not replaced by the end of the 2-year transition period mentioned in the EU-Georgia ECAA agreement, removing them from the Public Registry will cause problems for 85% of Georgia's 21 airlines and will force them to halt their activities.

This alternative would entail extending the deadline for removing Soviet-era aircraft from the Public Registry of Georgia from 2 to 5 years during negotiations with the EU. Such an extension would give national carriers a chance to complete the gradual replacement over 5 years of their old aircraft with newer aircraft certified by the EASA or by a state aviation authority recognized by the EU.

It should be noted that most of the aircraft operated by Georgian national carriers are held under leasing agreements. Extending the deadline is therefore very important for these carriers, because if the Georgian government removes Soviet-era aircraft from the Public Registry this must not jeopardize the carriers' leasing agreements and obligations. (Currently, the leasing agreements held by national carriers will expire in 3-4 years.)

However, the disadvantage of this alternative lies in the fact that, if Georgia succeeds in extending the deadline for the decommissioning of Soviet-era aircraft, the country will have to wait 5 years before being able to become a full member of the ECAA. National carriers would not be able to enjoy free access to Europe's internal aviation market during this period. In addition to this, an agreement regarding the extension of the deadline for this process cannot be made during negotiations with the EU.

The following matrix of results provides an illustration of this discussion:

Recommended alternatives	Efficiency	Political desirability	Beneficiary satisfaction	Expense	Date of implementation
Fleet modernization	10	2	1	1	8
Extending the deadline for the removal of Soviet-era aircraft	7	9	10	8	5

Modernizing the fleet of civilian aircraft in 2 years would require important financial resources, and only 2 or 3 of the 21 active national carriers would be able to afford such modernization. The process of replacing Soviet-era aircraft with newer, EU-approved aircraft would therefore be inefficient, and if it is implemented then roughly 85% of active carriers would have to stop their activities; this would lead to their collapse and to their employees being laid off, and would reduce the profits of airports and other ancillary companies.

In order to solve the problems described in this paper based upon the possible results of the two alternatives discussed, it would be preferable to choose the second option i.e. extending the deadline for the removal of Soviet-era aircraft. Extending this deadline to 5 years would give national carriers the chance to complete the replacement of their aircraft with newer aircraft certified by the EASA or by a state aviation authority recognized by the EU, and would spare them problems with the obligations they have undertaken according to leasing agreements.

## RECOMMENDATIONS

Based upon a comparison of possible results, this policy paper recommends the alternative of extending the deadline for aircraft replacement as a solution to the problems it discusses.

The following measures should be taken in order to implement this alternative:

***Define specific dates for removing aircraft from the Public Registry based upon agreements with national carriers and according to aircraft type***

Removing aircraft from the Public Registry can harm national air carriers operating on the Georgian aviation market. Before making a final decision on whether or not to try to obtain an extension for the deadline for their removal, it is therefore important to hold consultations between the Department of Transport Policy of the Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia, the United Transport Administration and national air carriers in order to consider their interests during negotiations with the EU.

Currently, the leasing agreements for aircraft operated by national carriers will expire in 3-4 years at the latest. Considering this point, and as an alternative solution to the problem, the idea of raising the issue of extending the deadline for the removal of Soviet-era aircraft from the Public Registry from 2 to 5 years during negotiations with the EU was chosen. Despite these deadlines, it is vitally important to organize internal consultations between the Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia (the body which determines state policy for the national civilian aviation sector) and national air carriers (the stakeholders), for there are many technical points to be discussed regarding the removal of individual aircraft (such as passenger aircraft, cargo aircraft, helicopters, &c.).

***Present Georgia's position regarding the deadline for the removal of aircraft from the Public Registry during negotiations with the EU***

Regarding the text of the EU-Georgia ECAA agreement, the Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia must prove the vital importance of extending this deadline during negotiations between EU and Georgian aviation management bodies with the help of consultations and based upon solid arguments.

With regard to the aircraft fleets of national carriers, the most important point of the negotiations should be the definition of deadlines for the removal of cargo planes and helicopters from the Public Registry, for most of the Soviet-era passenger aircraft have already been replaced with modern, Western-built aeroplanes and their removal from the Public Registry will therefore not be required. A compromise could be made regarding the removal of Soviet-era passenger aircraft

– the deadline for this process could be 2 years, as the EU suggested – but the deadline for removing Soviet-era cargo aircraft should be extended to a minimum of 5 years.

The Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia should pay closer attention to the required removal of Soviet-era helicopters from the Public Registry, as all of the 7 civilian helicopters registered were made in the Soviet Union.

In view of Georgia's mountainous landscape, helicopters (including light helicopters) are vitally important for the populations of the mountainous regions of Georgia, for they are capable of carrying out search-and-rescue operations, air services, training, humanitarian flights and agricultural activities. Compromise on the issue of their removal is therefore impossible, and the deadline for their removal should be extended to a minimum of 10 years and should permit the replacement of existing aircraft with other Soviet-era helicopters or the purchase of additional Soviet-era aircraft during the period of transition.

## CONCLUSION

The political and economic importance of Georgia joining the ECAA was discussed in this policy paper and the problematic issues of this integration were identified – issues such as the obligation of the Georgian civil aviation sector to meet European standards, the implicit removal of Soviet-era aircraft from the Public Registry of Georgia, and the restriction of the commercial rights of carriers who have been granted an operating license by the Georgian government.

A policy alternative for solving these problems was determined, based upon the necessity of extending the deadlines for the removal of Soviet-era aircraft from the Public Registry of Georgia contained in the EU-Georgia ECAA agreement. The following measures should be taken in order to implement this alternative:

- The definition of specific deadlines for the removal of Soviet-era aircraft from the Public Registry, based upon agreements with national air carriers and according to aircraft type; and

- Coming to an agreement on Georgia's position regarding the removal of these aircraft during negotiations with the EU.

To solve these problems, interested parties should implement the measures given in these recommendations.

More specifically: The Department of Transport Policy of the Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia should initiate consultations between the Ministry, the United Transport Administration and interested national air carriers (stakeholders).

The main position of the Georgian side should be summarized during these consultations, and the Ministry should present their conclusions – as agreed upon with Georgian air companies – during negotiations with the EU.

During this negotiation process with the EU, the Department of Transport Policy of the Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia should clearly prove the importance of extending the deadline for the removal of Soviet-era aircraft and other aircraft from the Public Registry of Georgia, based upon solid arguments.

Despite the fact that extending the deadline for the removal of Soviet-era aircraft from the Public Registry will delay Georgian national carriers' obtention of unlimited access to the EU aviation market, Georgia should pursue this policy alternative during the negotiation process with the EU. Hasty negotiations might hamper the continued activity of Georgia's civil aviation sector.

## BIBLIOGRAPHY

Hindley, Brian, Trade liberalization in aviation services. Washington, D.C., AEI studies: 2004.

Костромина, Е.В., Экономика авиакомпании в условиях рынка. Москва, НОУ ВКШ «Авиабизнес»: 2002.

Pearce, Brian, Future challenges to adding value in aviation markets. Montreal, IATA economics: 2006.

Sochor, Eugene, The politics of international aviation. Iowa City, University of Iowa Press: 1991.

Weber, Ludwig, International Civil Aviation Organization: An introduction (Aviation Law and Policy Series). Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International: 2007.

