

*А.А. Баталов**

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОТНОШЕНИЙ РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

На сегодняшний день отношения Российской Федерации с государствами — членами Европейского Союза по вопросам коммерческой деятельности воздушного транспорта, включая предоставление взаимного доступа к рынкам авиаперевозок пассажиров и грузов, установление правил применения тарифов, принципов сотрудничества между авиапредприятиями и пр., так же как и аналогичные отношения России со всеми остальными государствами, регулируются на основе двусторонних соглашений о воздушном сообщении, заключенных Правительством РФ с правительствами каждого из государств — членов ЕС. Всего Россия участвует в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении с 26 государствами — членами ЕС, причем достаточно большая часть из них заключена еще бывшим СССР.¹

© А.А. Баталов, 2011

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

¹ Здесь и далее в докладе информация представлена по состоянию на 26 апреля 2011 года.

Двусторонние соглашения о воздушном сообщении заключены Российской Федерацией со всеми государствами—членами ЕС, кроме Латвийской Республики. При этом соглашения о воздушном сообщении с 11 государствами—членами ЕС (с Великобританией, Данией, Испанией, Италией, Кипром, Мальтой, Норвегией, Португалией, Румынией, Чехией и Швецией) заключены еще бывшим СССР, и в них Российская Федерация участвует в качестве его правопреемника (см.: Нота МИД РФ главам дипломатических представительств от 13 января 1992 года // Дипломатический вестник. 1992. № 2—3. С. 34).

Представляется, что в настоящее время основными факторами, определяющими развитие отношений России и ЕС и особенности регулирования в сфере воздушного транспорта, являются: а) относительно низкий уровень конкурентоспособности российских авиапредприятий по сравнению с их европейскими партнерами; б) удобное географическое положение (Россия находится на перекрестке путей из Европы на Дальний Восток и в Юго-Восточную Азию, а также из Западного полушария в Азию) и размер территории РФ; в) высокая экономическая привлекательность европейского рынка авиаперевозок для российских авиапредприятий и соответственно их стремление получить как можно более широкие права доступа на этот рынок. С учетом данных факторов, с одной стороны, несмотря на некоторую либерализацию режима осуществления воздушных сообщений с отдельными государствами — членами ЕС (в частности, с ФРГ и Францией), в большинстве двусторонних соглашений, заключенных с членами ЕС, Российская Федерация продолжает придерживаться политики протекционизма и достаточно жесткого регулирования различных аспектов коммерческой деятельности воздушного транспорта (использование коммерческих прав («свобод воздуха»), объемы авиаперевозок, назначение авиапредприятий, установление тарифов и пр.). С другой стороны, европейские государства и Европейский Союз в целом постоянно предъявляют России требования о пересмотре таких соглашений в целях снятия ограничений в пользовании правами пролета российской территории и расширения взаимного доступа к рынкам авиаперевозок. При этом наибольшие проблемы и разногласия вызывают следующие положения двусторонних соглашений о воздушном сообщении.

Одно из таких положений — это содержащееся в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении (меморандумах и протоколах к таким соглашениям) между Россией и государствами — членами ЕС обязательство авиапредприятий, которые назначаются членами ЕС для эксплуатации авиалиний, проходящих над Сибирью, заключить пультные соглашения с российским авиапредприятием, также назначенным для эксплуатации данных авиалиний. Пультные соглашения (соглашения о пуле) — один из видов коммерческих соглашений, которые широко используются вплоть до настоящего времени в практике авиапредприятий, назначенных соответству-

ющими государствами для авиаперевозок пассажиров и грузов по договорным линиям. Соглашения о пуле предусматривают порядок распределения доходов от эксплуатации определенных авиалиний с целью исключения недобросовестной конкуренции и более равномерного распределения загрузки между сторонами. Основой любого пульного соглашения является порядок внесения в пул (в переводе с английского «пул» («pool») означает «объединенный фонд», «общий котел») доходов от эксплуатации оговоренной в таком соглашении авиалинии и порядок их распределения в дальнейшем между авиапредприятиями-партнерами. В пул вносятся доходы от авиаперевозок пассажиров и грузов, взносы авиапредприятий в пул осуществляются по согласованным пульным ставкам отдельно по пассажирам и по грузам. Распределение доходов из пула обычно производится по периодам эксплуатации — летнему (с 1 апреля по 31 октября) и зимнему (с 1 ноября по 31 марта). Простейшая форма распределения доходов пропорциональна количеству рейсов, выполненных каждым авиапредприятием-партнером.

В качестве примера простейшая форма пула может выглядеть следующим образом: авиапредприятия — партнеры А и В используют самолеты примерно одинаковой вместимости и выполняют перевозки с частотой по два рейса в неделю по соответствующей договорной линии и по единому пассажирскому тарифу 100 долларов США; все доходы, полученные партнерами от эксплуатации данной линии, вносятся в пул и распределяются поровну (50:50 %). Предположим, партнер А перевез за определенный период 10 000 платных пассажиров, доход от которых составляет 1 000 000 долларов США, а партнер В — 5000 платных пассажиров, доход от которых составляет 500 000 долларов США. Общий доход, внесенный в пул, будет составлять 1 500 000 долларов США. Доля каждого авиапредприятия-партнера при распределении дохода из пула составит 750 000 долларов США. В данном случае платежи партнера А партнеру В в рамках соглашения о пуле будут составлять 250 000 долларов США.¹

¹ Более подробно по вопросу пульных соглашений см., напр.: *Грязнов В.С.* Правовые основы воздушных сообщений. М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес». 2001. С. 219; *Афанасьев В.Г.* Международные отношения в области гражданской авиации. М.: Международные отношения, 1983. С. 123.

Таким образом, при эксплуатации авиалиний, проходящих над Сибирью, на основе пульных соглашений российское авиапредприятие и авиапредприятия государства — партнера по соглашению о воздушном сообщении всегда имеют фиксированную долю доходов. Если перечисляемые в пул доходы российского авиапредприятия от перевозок пассажиров и грузов по транссибирскому маршруту оказываются меньше доходов иностранных авиапредприятий от перевозок по данному маршруту, то последние обязаны выплачивать российскому авиапредприятию соответствующую разницу с учетом условий пульного соглашения. Именно выплаты иностранными авиапредприятиями вышеуказанной разницы в доходах от эксплуатации договорных линий, проходящих над Сибирью, очень часто называют «роялти» или «сборы за пролет по транссибирскому маршруту» (особенно в прессе и некоторой западной литературе). В связи с тем, что на сегодняшний день авиапредприятием, назначенным Правительством РФ для авиаперевозок по транссибирскому маршруту на основании соглашений о воздушном сообщении России с иностранными государствами, и соответственно авиапредприятием, участвующим в рассмотренных выше пульных соглашениях с иностранными авиакомпаниями, является ОАО «Аэрофлот — российские авиалинии» — общество, 51 % акций которого находится в собственности Российской Федерации, считается, что в виде выплат ОАО «Аэрофлот — российские авиалинии» разницы в доходах от авиаперевозок по транссибирскому маршруту иностранные авиакомпании по существу платят России сборы за пролет через ее территорию. По мнению некоторых западных юристов, подобная практика России противоречит статье 15 Чикагской конвенции 1944 года, согласно которой никакое Договаривающееся государство не взимает каких-либо пошлин, налогов или других сборов только лишь за право транзита через его территорию любого воздушного судна Договаривающегося государства.¹

Наличие пульного соглашения между авиапредприятиями, назначенными Россией и государствами — членами ЕС — одно из необходимых условий выполнения полетов и перевозок между Европой и Юго-Восточной Азией по экономически выгодному транссибирскому

¹ См., напр.: *Haanappel P. The Transformation of Sovereignty in the Air // Air & Space Law. 1995. N 6. P. 317.*

маршруту. Учитывая высокий размер выплат, которые должны осуществлять европейские авиапредприятия своему российскому партнеру ОАО «Аэрофлот — российские авиалинии» в рамках указанных пульных соглашений,¹ вполне объяснимо, почему необходимость их заключения вызывает резкое недовольство у авиапредприятий ЕС, авиационных властей государств — членов ЕС и Европейской Комиссии и постоянно является одним из поводов для разногласий между Россией и ЕС на протяжении уже нескольких лет. При этом представители Европейского Союза пытаются обосновать, что подобная практика России противоречит ее международно-правовым обязательствам и нарушает принципы свободной торговли.²

Другое важное положение соглашений о воздушном сообщении России и государств — членов ЕС, которое нуждается в пересмотре, — это традиционное условие о «преимущественном владении и фактическом контроле», в соответствии с которым авиапредприятия, назначаемые государствами-партнерами по двустороннему соглашению, должны находиться в преимущественном владении и под фактическим контролем назначающего государства, его граждан либо юридических лиц. В решениях Суда ЕС от 5 ноября 2002 года было признано, что указанное условие противоречит статье 49 Договора о функционировании Европейского Союза 1957 года³ (в прежней редакции данный документ имеет наименование «Договор, учреж-

¹ По некоторым данным, размер выплат европейских авиакомпаний ОАО «Аэрофлот — российские авиалинии» в рамках пульных соглашений, заключенных в связи с эксплуатацией транссибирского маршрута, составляет от 300 до 500 млн долларов США в год (см.: *Русанова И.* Сибирский пролет // *SmartMoney*. 2007. N 24. P. 26; *European Commission Press Release*. EU and Russia agree on abolition of Euro 300 million Siberian overflight payments. IP/06/1626, 24.11.2006).

² По данному вопросу см., напр.: *Аронов А.* Путь к ВТО перекрыли в воздухе // *Известия*. 2007. 30 июля; *Мокроусова И.* Деньги за воздух // *Бизнес*. 2005. 14 сент.; *Бордунов В.Д., Елисеев Б.П.* Евросоюз против компенсаций за транссибирский транзит // *Парламентская газета*. 2005. 14 окт.; *Майклс Д., Егорова Т. и др.* Тень ВТО над «Аэрофлотом» // *Ведомости*. 2002. 2 июля.

³ Консолидированную версию Договора о функционировании Европейского Союза 1957 года с учетом всех изменений, внесенных в него Лиссабонским договором, изменяющим Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества 2007 года, см.: *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union* (Official Journal of the European Union. No. C 83/47. 30.03.2010).

дающий Европейское экономическое сообщество» и в дальнейшем именуется «Римский договор»)¹, на основании которой государства — члены ЕС обязаны допускать к эксплуатации договорных линий по соглашениям с третьими государствами не только авиапредприятия, находящиеся во владении и под контролем их собственных граждан и юридических лиц, а любых «авиаперевозчиков Сообщества». Исходя из практики ЕС, данное противоречие может быть разрешено либо путем заключения так называемого «горизонтального» соглашения² между самим Европейским Союзом и Российской Федерацией, либо путем внесения необходимых изменений в двусторонние соглашения о воздушном сообщении между Россией и каждым из государств — членом ЕС. И в том, и в другом случае члены ЕС смогут получить право назначать для эксплуатации воздушных линий, предусмотренных их двусторонними соглашениями с Россией, любое авиапредприятие, зарегистрированное на их территории, вне зависимости от того, граждане или юридические лица какого из государств — членом ЕС осуществляют преимущественное владение и фактический контроль над данным авиапредприятием.

Хотя в целом Российская Федерация не возражает против либерализации регулирования в области владения и контроля над

¹ Cases C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98, Commission of the European Communities v. United Kingdom, Denmark, Sweden, Finland, Belgium, Luxembourg, Austria, Germany (European Court Reports. 2002).

² Так называемые «горизонтальные» соглашения представляют собой двусторонние соглашения между Европейским Союзом и третьими государствами в области воздушного транспорта. В частности, указанные «горизонтальные» соглашения предоставляют каждому из государств — членом ЕС право назначить для эксплуатации воздушных линий, предусмотренных его соглашением о воздушном сообщении с соответствующим третьим государством, любое авиапредприятие, зарегистрированное на его (государства — члена ЕС) территории, вне зависимости от того, граждане или юридические лица какого из государств — членом ЕС осуществляют преимущественное владение и фактический контроль над данным авиапредприятием. При этом каждое из соглашений, заключаемых ЕС с третьими государствами, имеет приоритет перед положениями о «преимущественном владении и фактическом контроле» над назначаемыми авиапредприятиями во всех существующих двусторонних соглашениях о воздушном сообщении этих третьих государств с членами ЕС, что, в свою очередь, отменяет для последних необходимость вести переговоры и заключать отдельные соглашения с соответствующими третьими государствами для изменения условия о «преимущественном владении и фактическом контроле».

авиапредприятиями,¹ следует учитывать, что вышеуказанные изменения в ее двусторонних соглашениях о воздушном сообщении с государствами — членами ЕС, могут позволить одним из них косвенно получать через свои авиапредприятия права на доступ к рынку по соглашениям, заключенным другими государствами-членами с Россией, не предоставляя ничего взамен российским авиапредприятиям. Принимая во внимание, что позиции России в отношениях с каждым из европейских государств далеко не всегда совпадают, получение таких односторонних преимуществ отдельными членами ЕС вряд ли будет отвечать российским интересам. В связи с этим перспективы изменения условий о «преимущественном владении и фактическом контроле» над авиапредприятиями в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении России с государствами — членами ЕС остаются неопределенными.

С учетом того, что вышеуказанные проблемы в отношениях России и ЕС, связанные с предоставлением прав пролетов по транссибирскому маршруту и изменением условий о «преимущественном владении и фактическом контроле» над назначаемыми авиапредприятиями, вряд ли могут быть разрешены отдельными государствами — членами ЕС, еще в 2005 году Европейская Комиссия поставила перед Советом ЕС и Европарламентом вопрос о необходимости заключения полномасштабного соглашения о воздушном сообщении между Европейским сообществом (и, возможно, всеми государствами — членами ЕС), с одной стороны, и Российской Федерацией, с другой стороны, в котором, в частности, было бы найдено решение данных проблем.² Между тем, пока Совет ЕС наделил Европейскую Комиссию полномочиями по ведению переговоров с Россией по заключению договора, направленного лишь на либерализацию условий пролета европейскими авиапредприятиями российской территории и на поэтапную отмену обязательств авиапредприятий, назначаемых государствами — членами ЕС

¹ Указания делегации РФ на Всемирную авиатранспортную Конференцию ИКАО (Монреаль, Канада, 24–29 марта 2003 г.), утвержденные Председателем Комиссии РФ по делам ИКАО.

² COM (2005) 77, 14.03.2005. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Framework for Developing Relations with the Russian Federation in the Field of Air Transport.

для авиаперевозок по транссибирскому маршруту, по участию в пульных соглашениях с их российским партнером.¹ В ноябре 2006 года во время очередного саммита России и ЕС в г. Хельсинки (Финляндия) представителями Европейской Комиссии и Министерства транспорта РФ был парафирован документ под названием «Принципы модернизации существующей системы использования транссибирских маршрутов», который планировался к подписанию в мае 2007 года.² Однако данный документ так и не был подписан сторонами. Кроме того, даже в случае его подписания сам по себе он не отменил и не изменил бы условий эксплуатации транссибирских маршрутов европейскими авиапредприятиями, содержащихся в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении между Россией и государствами — членами ЕС: такие изменения в двусторонние соглашения должны вноситься самими государствами — членами ЕС и Россией в период до 2014 года.

Таким образом, до настоящего времени, несмотря на определенные действия, предпринятые Европейской Комиссией, как вопрос о правах пролета авиапредприятий ЕС по транссибирскому маршруту, так и иные рассмотренные проблемные вопросы отношений России и ЕС в сфере воздушного транспорта остаются открытыми и являются предметом дальнейших переговоров заинтересованных сторон.

Между тем отсутствие значительного прогресса в указанном переговорном процессе стало, по-видимому, одной из причин принятия Европейской Комиссией с конца 2010 года более решительных мер, которые направлены на то, чтобы побудить каждое из государств — членов ЕС занять более жесткую позицию в отношениях с Россией.

В частности, в период с 28 октября 2010 года по 6 апреля 2011 года Европейская Комиссия инициировала в отношении каждого из государств — членов ЕС специальную процедуру, направленную на обжалование нарушений их обязательств по Римскому договору в связи с двусторонними соглашениями о воздушном сообщении, заключенными ими с Российской Федерацией.³ В качестве данных нарушений

¹ Council conclusions on Siberia (2721st Council meeting — Transport, Telecommunications and Energy — Brussels, 27 March 2006).

² European Commission Press Release. EU and Russia agree on abolition of Euro 300 million Siberian overflight payments. IP/06/1626, 24.11.2006.

³ 28 октября 2010 года процедура обжалования была инициирована Европейской

Европейская Комиссия рассматривает следующие положения двусторонних соглашений государств — членов ЕС с Россией:

а) условие о «преимущественном владении и фактическом контроле», которое, как уже отмечалось выше, обязывает каждое из государств — членов ЕС назначать по его двустороннему соглашению с Россией только авиапредприятия, находящиеся в преимущественном владении и под фактическим контролем его самого, его граждан либо юридических лиц, а не авиапредприятия любых других государств — членов ЕС, и которое в связи с этим противоречит статье 49 Римского договора;

б) условие, которое обязывает авиапредприятия государств — членов ЕС, назначаемые для выполнения полетов и перевозок между Европой и Юго-Восточной Азией по транссибирскому маршруту, заключать пульные соглашения с их российским партнером ОАО «Аэрофлот — российские авиалинии», также назначенным для полетов и перевозок по данному маршруту, и соответственно осуществлять выплаты в пользу ОАО «Аэрофлот — российские авиалинии» в рамках распределения доходов по этим пульным соглашениям, что противоречит правилам о конкуренции, содержащимся в Римском договоре.

В качестве первого шага в рамках вышеуказанной процедуры обжалования, предусмотренной статьями 258 и 260 Римского договора, Европейская Комиссия направила государствам — членам формальные уведомления с требованиями представить их замечания по поводу существующих нарушений. В том случае если Европейская Комиссия не будет удовлетворена ответами государств — членов ЕС,

Комиссией в отношении Австрии, Германии, Финляндии и Франции (см.: European Commission Press Release. IP/10/1425, 28.10.2010); 27 января 2011 года процедура обжалования была инициирована Европейской комиссией в отношении Бельгии, Великобритании, Дании, Италии, Люксембурга, Нидерландов и Швеции (см.: European Commission Press Release. IP/11/74, 27.01.2011); 16 февраля 2011 года процедура обжалования была инициирована Европейской комиссией в отношении Испании, Ирландии, Кипра, Польши, Португалии и Словакии (см.: European Commission Press Release. IP/11/186, 16.02.2011); 14 марта 2011 года процедура обжалования была инициирована Европейской комиссией в отношении Венгрии, Греции, Литвы, Мальты, Словении и Эстонии (см.: European Commission Press Release. IP/11/298, 14.03.2011); а 6 апреля 2011 года процедура обжалования была инициирована Европейской Комиссией в отношении Болгарии и Чехии (см.: European Commission Press Release. IP/11/424, 06.04.2011).

то процедура обжалования предусматривает следующий порядок действий:

1) Европейская Комиссия выносит мотивированное заключение по поводу существующих нарушений и устанавливает государству-члену ЕС срок для исправления нарушений;

2) если государство — член ЕС не исправит нарушений в пределах установленного срока, Европейская Комиссия может обратиться в Суд Европейского Союза;

3) если Суд Европейского Союза признает, что двусторонние соглашения о воздушном сообщении государств — членов ЕС с Российской Федерацией нарушают положения Римского договора, то он вынесет соответствующее решение, и государства-члены будут обязаны принять меры для исполнения этого решения;

4) в случае, когда государство — член ЕС не принимает меры для исполнения вышеуказанного решения Суда Европейского Союза, последний может наложить на него штраф по заявлению Европейской Комиссии.

Очевидно, сами по себе ни решения Суда Европейского Союза, ни действия Европейской Комиссии, принятые в рамках статей 258 и 260 Римского договора, не отменяют и не изменяют положений действующих двусторонних соглашений о воздушном сообщении государств — членов ЕС с Российской Федерацией, даже если эти положения и будут признаны полностью противоречащими обязательствам государств — членов по Римскому договору. Однако есть основания полагать, что результаты обжалования в рамках вышеизложенной процедуры могут существенно изменить позицию государств — членов ЕС и Европейского Союза в целом в переговорном процессе с Россией по вопросам воздушного транспорта.

Так, аналогичная процедура обжалования, предусмотренная статьями 258 и 260 Римского договора, уже использовалась Европейской Комиссией в 1998 году в отношении восьми государств — членов ЕС в связи с содержащимися в их двусторонних соглашениях о воздушном сообщении с Соединенными Штатами Америки традиционными условиями о «преимущественном владении и фактическом контроле». Данная процедура в итоге привела к принятию Судом ЕС 5 ноября 2002 года упоминавшихся выше в настоящем докладе решений, признавших, в частности, условие о «преимущественном владении

и фактическом контроле» противоречащим обязательствам государств — членов ЕС по Римскому договору. Как отмечают некоторые специалисты в области воздушного права ЕС, указанные решения Суда ЕС 2002 года стали своеобразным импульсом к дальнейшим действиям Европейской Комиссии, которая смогла оказать давление на Совет и добиться принятия им соответствующих решений о наделинии Европейской Комиссии полномочиями на ведение переговоров с США о заключении единого соглашения о воздушном сообщении от имени ЕС.¹ Результатом этих переговоров явилось подписание 30 апреля 2007 года Соглашения о воздушном транспорте между Европейским сообществом и всеми 27 государствами — членами ЕС, с одной стороны, и Соединенными Штатами Америки — с другой стороны, заменившего отдельные двусторонние соглашения о воздушном сообщении между государствами — членами ЕС и США.

Таким образом, нельзя исключать, что неожиданным итогом процедуры обжалования положений двусторонних соглашений о воздушном сообщении между государствами — членами ЕС и Российской Федерацией, инициированной Европейской Комиссией в конце 2010 года, может стать необходимость для России вести переговоры о воздушных сообщениях с Европейским Союзом в целом, а не с отдельными его членами, и в связи с этим в некоторой степени пересмотреть свои переговорные позиции в области международного воздушного транспорта.

¹ *Havel B.F.* Beyond Open Skies: A New Regime for International Aviation. Walters Kluwer. 2009. P. 61–67.