

УДК 339.92:656.7.022.8:347.82

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЗДУШНЫХ СООБЩЕНИЙ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

А.А. ПАСЬКО

**Статья представлена доктором юридических наук, профессором Елисеевым Б.П.**

Статья посвящена рассмотрению проблем развития международно-правового регулирования воздушных сообщений между Российской Федерацией и Европейским союзом на современном этапе. Автором проведен анализ европейского законодательства, регулирующего деятельность европейских авиаперевозчиков. По мнению автора, могут быть внесены изменения в соглашения о воздушном сообщении, заключенные между Российской Федерацией и государствами-членами Европейского союза.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, соглашение о воздушном сообщении, деятельность европейских авиаперевозчиков.

Основным международно-правовым документом, охватывающим самый широкий спектр экономических отношений между Российской Федерацией и Европейским союзом, является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1994 года между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими Сообществами и государствами-членами, с другой стороны. Однако его положения не распространяются на вопросы оказания услуг в сфере воздушного транспорта. В то же время, принимая во внимание важность координированного развития воздушного транспорта, Стороны указывают на возможность заключения специальных соглашений об условиях взаимного доступа на рынки и предоставления услуг в данном секторе<sup>1</sup>.

Одним из ключевых, и в то же время новых, понятий в системе регулирования международных воздушных сообщений в рамках Европейского Союза, с которым связан целый комплекс прав и обязанностей, предусмотренных Регламентом Совета № 2408/92 «О доступе авиаперевозчиков Сообщества на внутренние воздушные линии внутри Сообщества» и Регламентом № 2409/92 «О тарифах и ставках на авиаперевозки», является понятие «авиаперевозчик Сообщества». Согласно указанным правовым актам, авиаперевозчик Сообщества - это авиапредприятие, имеющее действующую эксплуатационную лицензию, выданную государством-членом в соответствии с Регламентом Совета № 2407/92 от 23 июля 1992 г. «О лицензировании авиаперевозчиков»<sup>2</sup>.

Регламент Совета № 2407/92 содержит перечень требований, которым должны отвечать авиапредприятия, претендующие на получение лицензии на авиаперевозку пассажиров, грузов и почты за вознаграждение или по найму от компетентных органов государств-членов ЕС. Данный перечень является исчерпывающим, и государства-члены не вправе требовать от авиапредприятий выполнения каких-либо дополнительных условий.

Согласно Регламенту № 2407/92, к авиапредприятию-соискателю эксплуатационной лицензии предъявляются следующие требования<sup>3</sup>:

а) основное место деятельности и зарегистрированная контора авиапредприятия должны находиться на территории государства-члена ЕС, выдающего лицензию;

<sup>1</sup> Ст. 43 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г. (Бюллетень международных договоров. - 1998. - № 8. - С. 3).

<sup>2</sup> Art. 2, Council Regulation No. 2408/92, 23.07.1992; art. 2, Council Regulation No. 2409/92, 23.07.1992.

<sup>3</sup> Arts. 4, 5, 7, 8, 9, Council Regulation No. 2407/92, 23.07.1992.

б) преимущественное владение и эффективный контроль над авиапредприятием должны осуществляться любым из государств-членов ЕС, либо их гражданами и юридическими лицами;

в) необходимо, чтобы одним из основных видов деятельности авиапредприятия являлась воздушная перевозка пассажиров и грузов;

г) авиапредприятие должно иметь действующий сертификат эксплуатанта;

д) авиапредприятие должно убедить лицензирующий орган государства-члена ЕС, что оно может выполнить свои фактические и потенциальные обязательства в течение 24 месяцев с момента начала деятельности и покрыть фиксированные и эксплуатационные расходы в течение трех месяцев с момента начала своей деятельности, без учета какого-либо дохода от данной деятельности, с этой целью авиапредприятие должно представить: бизнес-план, по крайней мере, на первые два года деятельности; внутренние управленческие отчеты за последний отчетный период и, по возможности, заверенную аудитором отчетность за предшествующий финансовый год; планируемый баланс на предстоящие два года; основания для планируемых показателей расходов и доходов по таким позициям, как топливо, тарифы и ставки на авиаперевозки, расходы на заработную плату, техническое обслуживание, аэропортовые сборы, страхование и т.д.; прогнозы по объемам перевозок и доходам; подробные данные по первоначальным издержкам, понесенным в период от представления заявки до начала эксплуатационной деятельности и разъяснения относительно предложений по финансированию указанных издержек; подробные данные по существующим и планируемым источникам финансирования; подробные данные об акционерах, включая их гражданство и тип принадлежащих им акций; устав; планируемые отчеты о движении денежных средств и планы по ликвидности на первые два года деятельности; подробные данные по финансированию закупки или аренды воздушных судов, включая, в случае аренды, сроки и условия контракта;

е) авиапредприятие должно иметь в своем распоряжении, как минимум, одно воздушное судно на праве собственности или на правах аренды;

ж) необходимо, чтобы ответственность авиапредприятия за вред, причиненный жизни и здоровью пассажиров, его ответственность за утрату, недостачу или повреждение багажа и грузов, а также ответственность перед третьими лицами были застрахованы.

Из вышеперечисленных требований, предъявляемых к соискателям эксплуатационной лицензии, особое внимание следует уделить требованиям, касающимся владения и контроля над авиапредприятием. В соответствии с Регламентом Совета № 2407/92, преимущественное владение и эффективный контроль над авиапредприятием могут осуществляться любым из государств-членов ЕС (или его гражданами и юридическими лицами), а не только тем, которое выдает лицензию. Согласно регламенту, необходимо, чтобы на территории лицензирующего государства находились лишь основное место деятельности и зарегистрированная контора авиапредприятия. Таким образом, в отличие от двусторонней системы регулирования международных воздушных сообщений, в рамках которой преимущественное владение и фактический контроль над авиапредприятием, как правило, должны осуществляться только государством (его гражданами или юридическими лицами), назначающим его для эксплуатации воздушных линий, внутри Европейского Союза правовые ограничения, связанные с национальной принадлежностью авиапредприятия, на современном этапе утратили свое значение.

Вместе с тем, важно учитывать, что многие, и в особенности наиболее крупные авиапредприятия ЕС, работают не только на внутриевропейском рынке, но и выполняют авиаперевозки по воздушным линиям, выходящим за пределы Европейского союза. А такие перевозки, в свою очередь, регулируются двусторонними соглашениями государств-членов Европейского союза с третьими государствами, которые содержат традиционное условие о «преимущественном владении и фактическом контроле». Поэтому большинство европейских авиаперевозчиков пока не могут в полной мере воспользоваться возможностями по

привлечению капитала, предоставленными им Регламентом № 2407/92, а также осуществить слияние друг с другом.

Комиссия ЕС неоднократно предпринимала попытки, направленные на изменение условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении, заключенных государствами-членами ЕС с третьими государствами. В частности, государствам-членам предлагалось включать в соглашения положение о том, что ввиду их правовых обязательств как членов ЕС преимущественное владение и эффективный контроль над назначаемыми ими авиапредприятиями могут осуществляться любым из государств-членов ЕС, либо его гражданами и юридическими лицами. Однако действия Комиссии оказались малоэффективными, и в конце 1998 года она вынуждена была обратиться в Суд ЕС с исками к восьми государствам-членам (Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Дании, Люксембургу, Финляндии и Швеции) об уклонении ими от выполнения своих обязательств, предусмотренных, в частности, статьей 43 Римского договора. Согласно данной статье, должны быть устранены ограничения на свободу учреждения и экономической деятельности граждан какого-либо государства-члена ЕС на территории другого государства-члена. Свобода учреждения и экономической деятельности включает право самостоятельной деятельности, а также создания предприятий и управления ими на условиях, установленных законодательством страны учреждения<sup>4</sup>.

В своих решениях от 5 ноября 2002 года Суд ЕС признал, что включение государствами-членами в свои соглашения о воздушном сообщении с третьими государствами условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» над назначаемыми ими авиапредприятиями является нарушением статьи 43 Римского договора.<sup>5</sup>

Для устранения нарушений статьи 43 государствам-членам ЕС, очевидно, потребуется начать переговоры с третьими государствами и внести соответствующие изменения в двусторонние соглашения о воздушном сообщении. Учитывая ту важную роль, которую играет условие о «преимущественном владении и фактическом контроле» в современных соглашениях, данная задача может стать трудновыполнимой для большинства государств-членов ЕС. Вместе с тем, как показали итоги Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО 2003 г., в целом большинство государств готовы «с пониманием относиться к стремлению отдельных государств перейти к практике расширенного трансграничного владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью и назначения авиаперевозчиков на основе критерия основного места деятельности при условии, что будут сохранены четкие границы компетенции и контроля в сфере регулирования безопасности полетов и авиационной безопасности»<sup>6</sup>.

В июне 2003 года Транспортный совет, Европейская комиссия и государства-члены договорились о порядке решения вопросов, определенных Европейским судом. Два метода были определены по изменению существующих двусторонних соглашений о воздушном сообщении:

1. Проведение двусторонних переговоров между каждым заинтересованным государством-членом ЕС и его партнером, вносящих изменения в каждое двустороннее соглашение отдельно.
2. Проведение переговоров Европейской комиссией, действующей по мандату государств-членов ЕС с целью заключения «Горизонтального» соглашения. Каждое «Горизонтальное»

<sup>4</sup> Art. 43, Treaty establishing the European Community (Official Journal of the European Communities. No. C340. 10.11.1997).

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Декларации глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта (ICAO Doc. ATConf/5. 31/3/03). - П. 4.6.

соглашение направлено на изменение соответствующих положений всех существующих двусторонних соглашений в контексте одних переговоров с одной третьей страной.

В настоящее время начался переговорный процесс с Европейской комиссией, связанный с внесением во все заключенные со странами ЕС соглашения о воздушном сообщении типовых положений, касающихся преимущественного владения и контроля над авиапредприятиями (т.н. EU designation clauses).

По истечении восьми лет с момента решения Европейского суда в 2002 году о необходимости приведения положений соглашений в соответствие с нормами европейского права и получения практически от всех государств-членов ЕС соответствующих типовых предложений в рамках двусторонних переговоров, очевидно, что проводимая российской стороной до настоящего времени политика устранения от общемировых тенденций, по сути, не являлась выигрышной стратегией.

По данным Европейской комиссии в результате запущенного процесса с 60 странами только за период с 2003 по 2008 гг. были внесены изменения в 132 двусторонних соглашения, а затем еще в 651 двустороннее соглашение по итогам переговоров с 37 странами и одной региональной организацией в составе 8 государств.

В этих условиях целесообразно, по нашему мнению, более не избегать обсуждения данного вопроса с европейскими партнерами и не отклонять его без альтернативы, принять реалию и попытаться использовать ее с максимальной пользой для себя, выдвинув в ответ ряд условий, которые бы компенсировали согласие Российской Федерации на внесение европейских поправок в соглашения о воздушном сообщении.

Таким условием, например, могло бы являться распространение всех прав и льгот, предоставляемых авиаперевозчикам государств-членов Европейского союза в рамках европейского законодательства, на российские авиакомпании и организации, вкладывающие российский капитал в воздушный транспорт государств-членов Европейского союза (в настоящее время по европейскому законодательству в том случае, если нерезиденты Европейского союза владеют более 49% акций авиакомпании в Европе, она теряет наиболее привлекательные права действительно европейской авиакомпании).

Кроме того, целесообразно получить и дополнительные коммерческие права для российских авиакомпаний для полетов в пункты Европы.

Что касается формата такого диалога, то, несмотря на постоянно возрастающую роль общеевропейских структур, все ветви национальных властей государств-членов Европейского союза по-прежнему обладают правом заключения международных договоров. И в этой ситуации целесообразно продолжать придерживаться двустороннего регулирования воздушного транспорта, учитывая то обстоятельство, что с отдельными государствами-членами Европейского союза на сегодняшний день нет прямого сообщения, а с другими ведется тесное и постоянное сотрудничество на рынке авиаперевозок.

Таким образом, для Российской Федерации представляется целесообразным придерживаться сотрудничества с государствами-членами Европейского союза и внести изменения в соглашения о воздушном сообщении, заключенные с каждым государством в отдельности.

## **FEATURES OF DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF AIR SERVICES BETWEEN RUSSIA AND THE EUROPEAN UNION**

**Pasko A.A.**

The article considers the problems of development of international legal regulation of air services between Russia and the European Union at the present stage. The author analyzes the European legislation regulating the activities of European

airlines. According to the author, may be changed in an air services agreement concluded between the Russian Federation and the Member States of the European Union.

**Key words:** legal regulation, air services agreement, activities of European airlines.

### **Сведения об авторе**

**Пасько Анна Андреевна**, окончила Московский государственный социальный университет (2003), Московский государственный институт международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации (2010), заместитель начальника Управления правового обеспечения и имущественных отношений Федерального агентства воздушного транспорта, автор 4 научных работ, область научных интересов – международное воздушное право.