

Баталов А.А. Найти разумный баланс. Еженедельная информационно-аналитическая газета "Транспорт России", №31 (527) 31 Июля, 2008 г.

Поддерживая в целом идеи авторов статьи "Открытое небо" (газета "ТР" № 22) о необходимости на законодательном уровне реформы подходов к использованию российского воздушного пространства в направлении большей либерализации и "открытости" регулирования, считаю важным в то же время обратить внимание на то, что при проведении любой подобной реформы следует постоянно учитывать особую роль гражданской авиации в экономике и для обеспечения национальной безопасности России.

Эта особая роль определяется, прежде всего, огромными территориями нашей страны, а также тем, что в силу весьма слаборазвитой сети железнодорожных и автомобильных коммуникаций, например в районах Крайнего Севера, гражданская авиация фактически является единственным видом транспорта, соединяющим данные регионы с остальной частью территории страны. В этой связи в рамках законодательной реформы должны быть созданы механизмы, с помощью которых будет найден разумный баланс между режимом "открытого неба" и возможностью обеспечивать интересы и потребности общества и государства в безопасном, регулярном и эффективном воздушном транспорте.

Практика использования подобных законодательных механизмов уже существует в ряде государств, которые провели полную либерализацию регулирования своего воздушного транспорта. В этом отношении примечателен опыт ближайших соседей России - государств-членов Европейского союза. В рамках Евросоюза, объединяющего на сегодняшний день 27 государств, европейские авиакомпании (авиаперевозчики сообщества) пользуются полной свободой доступа к рынкам авиаперевозок на любых воздушных линиях внутри ЕС, однако при этом действующий режим "открытого неба" позволяет государствам решать такие важнейшие задачи, как:

- а) обеспечение регулярных авиатранспортных связей с регионами, перевозки в которые являются заведомо убыточными в силу географического или экономического положения данных регионов;
- б) предотвращение неоправданной конкуренции на некоторых воздушных линиях и временная поддержка мелких, вновь образовавшихся авиакомпаний;
- в) защита окружающей среды от вредного воздействия гражданской авиации;
- г) устранение проблемы перегруженности аэропортов и других объектов авиационной наземной инфраструктуры при одновременном обеспечении стабильности авиаперевозок, выполняемых на регулярной основе;
- д) поддержание на необходимом уровне безопасности полетов.

Благодаря каким же механизмам, предусмотренным в правовых актах Европейского союза, достигается решение вышеуказанных задач?

Действующая на сегодняшний день в рамках Европейского союза система лицензирования авиаперевозчиков является одним из главных элементов режима "открытого неба" ЕС. С одной стороны, данная система признается своего рода гарантией режима "открытого неба", поскольку авиакомпания, прошедшая процедуру лицензирования и ставшая обладателем лицензии авиаперевозчика сообщества, получает полный доступ к рынку воздушного транспорта государств-членов ЕС и, соответственно, свободу осуществления перевозок пассажиров и грузов по любым воздушным линиям внутри Европейского союза. С другой стороны, требования и условия, предъявляемые к

авиакомпаниям-соискателям лицензии, позволяют ограничить выход на рынок авиаперевозок "ненадежных" с экономической точки зрения авиакомпаний, и тем самым система лицензирования обеспечивает стабильность рынка перевозок и авиатранспортной отрасли.

Так, наряду с выполнением требований о наличии действующего сертификата эксплуатанта как минимум одного воздушного судна на праве собственности или аренды и наличии страхования ответственности за вред, причиненный жизни и здоровью пассажиров, ответственности за утрату, недостачу или повреждение багажа и грузов, а также страхования ответственности перед третьими лицами, авиапредприятие, претендующее на получение лицензии авиаперевозчика ЕС, должно убедить лицензирующий орган государства - члена ЕС, что оно может выполнить свои фактические и потенциальные обязательства по перевозкам 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 предоставить:

- а) бизнес-план по крайней мере на первые два года деятельности;
- б) внутренние управленческие отчеты за последний отчетный период и, по возможности, заверенную аудитором отчетность за предшествующий финансовый год;
- в) планируемый баланс на предстоящие два года;
- г) 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.;
- д) прогнозы по объемам перевозок и доходам;
- е) подробные данные по первоначальным издержкам, понесенным в период от представления заявки до начала эксплуатационной деятельности, и разъяснения относительно предложений по финансированию указанных издержек;
- ж) подробные данные по существующим и планируемым источникам финансирования;
- з) подробные данные об акционерах, включая их гражданство и тип принадлежащих им акций, устав;
- и) планируемые отчеты о движении денежных средств и планы по ликвидности на первые два года деятельности;
- к) подробные данные по финансированию закупки или аренды воздушных судов, включая, в случае аренды, сроки и условия контракта.

Обязательства по выполнению общественно значимых авиаперевозок

Так называемые обязательства по выполнению общественно значимых авиаперевозок устанавливаются государствами-членами ЕС, когда осуществление воздушных сообщений в некоторые районы внутри ЕС невыгодно с коммерческой точки зрения из-за маленького спроса либо низкой платежеспособности населения, но в то же время в целях развития этих районов и обеспечения их постоянной связи с остальной частью территории государства (например, для связи острова с материком) существует необходимость в авиаперевозках туда в соответствии с определенными стандартами (частота полетов, вместимость воздушных судов, максимальный уровень цен).

В соответствии с правовыми актами Европейского союза государство - член ЕС может ввести обязательства по выполнению общественно значимых авиаперевозок в отношении регулярной воздушной линии, обслуживающей отдаленный или развивающийся район на

его территории, и в отношении так называемых тощих (невыгодных) маршрутов при условии, что такие маршруты являются жизненно важными для экономического развития региона, через который они проходят. Перед тем как установить обязательства государство-член ЕС должно провести консультации с другими государствами-членами и проинформировать об этом Комиссию Европейского союза и авиаперевозчиков, эксплуатирующих данную воздушную линию. Комиссия ЕС, в свою очередь, публикует сведения, касающиеся обязательств по выполнению общественно значимых авиаперевозок в Официальном журнале Европейского союза. Если эксплуатация воздушной линии, в отношении которой установлены обязательства по выполнению общественно значимых авиаперевозок, не была начата в течение определенного срока, то государство-член ЕС может провести тендер (конкурс) и предоставить монопольное право эксплуатировать эту линию одному авиаперевозчику, выигравшему тендер.

Ограничение авиаперевозок в связи с охраной окружающей среды

Правовые акты ЕС предусматривают возможность введения государствами-членами полного или частичного запрета на осуществление авиаперевозок при возникновении угрозы окружающей среды от действия авиации. Однако подобные запреты не должны носить дискриминационного характера на основе национальной принадлежности авиаперевозчиков, длиться более трех лет, а также нарушать конкуренцию между авиаперевозчиками.

Предотвращение неоправданной конкуренции на региональных линиях

Государство-член ЕС вправе запретить авиаперевозки по новой регулярной пассажирской воздушной линии между региональными аэропортами другим авиаперевозчиком сообщества в течение двух лет с момента начала ее эксплуатации авиаперевозчиком, которому оно выдало эксплуатационную лицензию. При этом вместимость воздушного судна, используемого последним, не должна превышать 80 пассажирских мест, а объем перевозок по данной линии не должен быть более 30 тыс. пассажиров в год. Так, например, если авиаперевозчик, имея эксплуатационную лицензию, выданную компетентными органами Великобритании, начал осуществлять регулярное воздушное сообщение по новой линии Бермингем-Тулуза, то Великобритания может отказать всем другим авиаперевозчикам ЕС в праве эксплуатировать указанную воздушную линию.

Введение вышеуказанного запрета позволяет государству предотвратить неоправданную конкуренцию на региональных воздушных линиях и защитить новые авиакомпании в случае, если они способны обеспечить предоставление качественных и стабильных авиатранспортных услуг на соответствующей линии.

Предоставление государственной помощи авиакомпаниям в целях развития региональных аэропортов

В условиях либерализации регулирования воздушного транспорта вмешательство государства в его деятельность путем оказания финансовой помощи отдельным авиапредприятиям может создавать реальную угрозу ограничения или нарушения конкуренции на рынке авиаперевозок. Именно поэтому в рамках Европейского союза любая форма помощи, предоставляемая государством-членом в виде дотации или за счет государственных ресурсов, которая нарушает или грозит нарушить конкуренцию путем

создания более благоприятных условий некоторым предприятиям, в целом является недопустимой.

Между тем в некоторых случаях возможны исключения из вышеуказанного правила, и в частности, когда существует потребность в развитии отдаленных и слабых в экономическом отношении регионов ЕС, а также необходимость в том, чтобы региональные, не всегда привлекательные с коммерческой точки зрения, аэропорты смогли стать базой для новых авиаперевозчиков. В этой связи допускается оказание государствами-членами ЕС финансовой помощи авиаперевозчикам сообщества, начинающим эксплуатировать воздушные линии, которые соединяют региональные аэропорты ЕС с другими аэропортами ЕС. При этом следует обратить внимание, что оказание такой государственной помощи должно отвечать следующим требованиям:

а) государственная помощь должна быть направлена исключительно на покрытие расходов авиаперевозчика, связанных с началом эксплуатации воздушных линий (например, расходы, связанные с перебазированием авиапредприятия в новый региональный аэропорт, расходы на рекламу новой воздушной линии и т.п.) и не может предоставляться для компенсации его эксплуатационных расходов (например, компенсация платежей, связанных с лизингом или арендой эксплуатируемых авиапредприятием воздушных судов, расходов на топливо, оплату труда членов летных экипажей и т.п.);

б) общий период оказания государственной помощи авиапредприятию, осуществляющему авиаперевозки из аэропортов, которые находятся в отдаленных, слабо развитых в экономическом плане регионах, не может превышать пяти лет; во всех остальных случаях общий период оказания государственной помощи не может превышать трех лет;

в) размер государственной помощи, предоставляемой конкретному авиапредприятию, должен постепенно уменьшаться с момента начала эксплуатации соответствующей воздушной линии;

г) период оказания государственной помощи должен быть значительно короче периода эксплуатации соответствующей воздушной линии, планируемого согласно утвержденному бизнес-плану авиапредприятия;

д) государственная помощь не может быть предоставлена, когда монопольное право эксплуатировать соответствующую воздушную линию с обязательствами по выполнению общественно значимых перевозок предоставлено какому-либо одному авиапредприятию;

е) государственная помощь авиапредприятию не может быть предоставлена в случае, если сообщение с регионом, где находится соответствующий аэропорт, уже осуществляется посредством высокоскоростного железнодорожного транспорта.

На первый взгляд может показаться, что возможность применения государствами-членами Европейского союза рассмотренных выше механизмов - лицензирование, введение обязательств по выполнению общественно значимых авиаперевозок, ограничение авиаперевозок в связи с охраной окружающей среды и т. д. - вступает в противоречие с режимом "открытого неба" и принципом свободного доступа к рынку авиаперевозок. Однако опыт более чем десятилетнего функционирования свободного рынка воздушного транспорта ЕС, напротив, доказывает, что данные механизмы вполне могут существовать в рамках режима "открытого неба", не нарушая при этом принципа свободы авиаперевозок. Кроме того, цель рассмотренных механизмов состоит не в ограничении режима "открытого неба", а прежде всего в обеспечении потребностей общества и государства в стабильном, регулярном и безопасном воздушном транспорте, который нередко является безальтернативным видом транспорта и без которого бывает

невозможно решение различных экономических, социальных и иных задач. С учетом сказанного, несомненно, соответствующий опыт государств-членов Европейского союза должен быть учтен при проведении реформы воздушного законодательства в нашей стране.

Александр БАТАЛОВ, доцент кафедры международного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук, магистр воздушного и космического права (Лейденский ун-т, Нидерланды)