

Пределы вмешательства государства в деятельность авиаперевозчиков: опыт Европы

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

Традиционно, с начала развития гражданской авиации, государства старались всемерно стимулировать и поддерживать воздушный транспорт, сохраняя за собой право жесткой регламентации и контроля коммерческой деятельности авиапредприятий на своих территориях. Однако в 80-е, и в особенности, в 90-е годы XX века все большее развитие получают тенденции, связанные с ослаблением мер государственного воздействия и вмешательства в деятельность авиатранспортной отрасли и распространением рыночных отношений. Переход от жесткой системы регулирования воздушного транспорта к более либеральному режиму в различных регионах сопровождается постепенной приватизацией национальных авиапредприятий, образованием значительного числа частных авиакомпаний. Вследствие развития вышеуказанных процессов многие авиапредприятия получили более широкий доступ к рынкам международных авиаперевозок, дополнительные возможности по обслуживанию пассажиров и других пользователей услуг воздушного транспорта. Но вместе с тем, усиление конкуренции, увеличение эксплуатационных расходов, различные финансовые трудности в конце прошлого и в начале нынешнего столетий заставляют авиаперевозчиков искать новые формы сотрудничества друг с другом, более рациональные подходы к организации сети своих маршрутов и обслуживанию пользователей услуг воздушного транспорта.

В отношении российского воздушного транспорта, к сожалению, приходится констатировать, что переход от командно-административной системы управления экономикой к рыночным отношениям, продолжавшийся в течение 90-х годов XX века, привел к крайне неблагоприятным для него условиям. Из-за сокращения валового продукта и реальных доходов населения резко снизился платежеспособный спрос на авиаперевозки, и их объем в период с 1990 по 2000 годы сократился в 4 раза. Между тем, существенно возросло количество российских авиапредприятий, конкурирующих на рынке перевозок, но при этом только одна треть из них занята в регулярных воздушных сообщениях. Несмотря на то, что в течение первого десятилетия нынешнего века

наметилась позитивная тенденция в отношении спроса на авиаперевозки, дальнейшее развитие гражданской авиации России сдерживается ввиду значительной изношенности парка воздушных судов и авиационной инфраструктуры. По некоторым данным, технический и эксплуатационный уровень свыше 70% пассажирских самолетов не соответствует современным стандартам.

В связи с вышеизложенным любые дальнейшие реформы правового регулирования коммерческой деятельности российских авиаперевозчиков, как представляется, должны учитывать, как минимум, два обстоятельства: 1) особую роль гражданской авиации в экономике и для обеспечения национальной безопасности России, которая определяется, в частности, огромными размерами территории нашей страны, а также тем, что в силу весьма слаборазвитой сети железнодорожных и автомобильных коммуникаций, например, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях авиация фактически является единственным видом транспорта, соединяющим данные регионы с остальной частью территории страны; и 2) необходимость повышения безопасности отечественной гражданской авиации (в том числе, посредством постепенного обновления парка воздушных судов) и финансовой устойчивости авиапредприятий. С учетом данных обстоятельств должны быть созданы механизмы, с помощью которых будет найден баланс между режимом "открытого неба" и возможностью обеспечивать интересы и потребности общества и государства в безопасном, регулярном и эффективном воздушном транспорте.

Практика использования подобных правовых 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 Европейского Союза, объединяющего на сегодняшний день 27 государств, европейские авиакомпании (авиаперевозчики Сообщества) постепенно (в течение двух последних десятилетий XX века) получили полную свободу доступа к рынкам авиаперевозок на любых воздушных линиях внутри ЕС. Однако при этом действующий режим "открытого неба" позволяет государствам ЕС 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; и
- 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.

Можно выделить следующие основные механизмы, предусмотренные в правовых актах Европейского Союза, посредством которых достигается решение вышеуказанных задач.

1. Система лицензирования

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 является своеобразной 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.

Согласно Регламенту ЕС № 1008/2008 от 24 сентября 2008 года, который, в частности, определяет порядок лицензирования авиаперевозчиков в рамках Европейского Союза, к авиапредприятию-соискателю лицензии на авиаперевозки предъявляются следующие требования¹:

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

¹ Arts. 3, 4, 5, 6, 7 Regulation No. 1008/2008, 24.09.2008. (Official Journal of the European Union. No. L293. 31.10.2008. P. 6).

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

е) авиапредприятие должно подтвердить надлежащую деловую репутацию членов своего управленческого персонала;

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;

Кроме этого, авиапредприятие должно убедить лицензирующий орган государства-члена ЕС в том, 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: (i) бизнес-план по крайней мере, на первые три года деятельности; (ii) внутренние управленческие отчеты за последний отчетный период и, по возможности, заверенная аудитором отчетность за предшествующий финансовый год; (iii) планируемый баланс на предстоящие три года; (iv) 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.; (v) подробные данные по первоначальным издержкам, понесенным в период от представления заявки до начала эксплуатационной деятельности и разъяснения относительно предложений по финансированию указанных издержек; (vi) подробные данные по существующим и планируемым источникам финансирования; (vii) подробные данные об акционерах, включая их гражданство и тип принадлежащих им акций, устав; (viii) планируемые отчеты о движении денежных средств и планы по ликвидности на первые три года деятельности; (ix) подробные данные по финансированию закупки или аренды воздушных судов, включая, в случае аренды, сроки и условия контракта.

2. 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, сроком до четырех лет.

3. Ограничение авиаперевозок в связи с охраной окружающей среды и чрезвычайными ситуациями

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

4. 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 почти двадцатилетнего 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 реформировании и либерализации воздушного законодательства в нашей стране.