

К ВОПРОСУ О МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЙ О ВОЗДУШНОМ СООБЩЕНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (окончание)*

Кудинов Алексей Сергеевич

Научный сотрудник Института философии и права СО РАН (Новосибирск),
кандидат юридических наук, ORCID: 0000-0001-9223-7678, e-mail: kudinov-as@mail.ru

Кудряшова Анастасия Максимовна

Аспирант кафедры международного права Московского государственного института
международных отношений (университета) МИД Российской Федерации (Москва),
ORCID: 0000-0003-1540-7519, e-mail: anastasia.sharonina@gmail.com

Алексеев Максим Александрович

Магистрант Московского государственного института
международных отношений (университета) МИД Российской Федерации (Москва),
ORCID: 0000-0001-5071-0762, e-mail: alekseevx@mail.ru

Проанализирован массив действующих соглашений о воздушном сообщении, заключенных Россией (СССР) с зарубежными странами, а также протоколы переговоров, меморандумы о взаимопонимании и прочие документы, фиксирующие результаты контактов между авиационными властями. Определены количественные контуры современной системы соглашений о воздушном сообщении России и проведена классификация государств по количеству свобод воздуха, предоставляемых назначенным авиаперевозчикам при воздушном сообщении с Российской Федерацией. Сделан вывод о том, что у России остается большой задел для дальнейшей либерализации воздушного сообщения в части увеличения коммерческих прав, предоставляемых как иностранным, так и российским авиаперевозчикам, осуществляющим международные воздушные перевозки. Раскрыты и проанализированы проблемы международно-правового характера, затрудняющие сотрудничество российских и зарубежных авиационных властей. Ряд действующих соглашений о воздушном сообщении требует ревизии по причине того, что в них отсутствуют ясно сформулированные положения о предоставляемых свободах воздуха, содержатся неактуальные маршруты полетов, устаревшие положения о назначенных перевозчиках, а также языковые и терминологические недочеты. Предложены рекомендации по активизации процесса обновления соглашений, решению проблемы, связанной с возмездностью использования транссибирских маршрутов для целей международных авиасообщений, решению проблемы отсутствия свободных слотов в зарубежных аэропортах для российских авиаперевозчиков. Обосновывается необходимость упростить процедуру заключения соглашений с помощью модельного соглашения о воздушном сообщении, утверждаемого постановлением Правительства РФ.

Ключевые слова: международное воздушное право, авиация, воздушное сообщение, соглашение о воздушном сообщении, свобода воздуха, коммерческие права

Для цитирования: Кудинов А. С., Кудряшова А. М., Алексеев М. А. К вопросу о модернизации системы международных соглашений о воздушном сообщении Российской Федерации (окончание) // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2020. № 6. С. 22–30. DOI: <https://doi.org/10.34076/2219-6838-2020-6-22-30>.

* Статья подготовлена в рамках гранта МГИМО МИД России на выполнение научных работ молодыми исследователями под руководством докторов наук.

Начало статьи было опубликовано в 5-м номере журнала за 2020 год.

ON THE MODERNIZATION OF THE RUSSIAN AIR SERVICES AGREEMENTS (the end)

Kudinov Aleksey

Researcher, Institute of Philosophy and Law, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (Novosibirsk), candidate of legal sciences, ORCID: 0000-0001-9223-7678, e-mail: kudinov-as@mail.ru

Kudryashova Anastasia

Post-graduate, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (Moscow), ORCID: 0000-0003-1540-7519, e-mail: anastasia.sharonina@gmail.com

Alekseev Maksim

Master student, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (Moscow), ORCID: 0000-0001-5071-0762, e-mail: alekseevx@mail.ru

The authors present the results of a thorough analysis of Russian air service agreements in force, as well as agreed minutes, memoranda of understanding and other documents recording the results of negotiations between aeronautical authorities. The article depicts the quantitative characteristics of the modern Russian system of air service agreements and classifies states-partners of the Russian Federation with respect to air traffic on the basis of the number of freedoms of the air granted to designated carriers. The authors conclude that Russia has a groundwork for further liberalization of air traffic in terms of increasing commercial rights granted to both foreign and Russian air carriers engaged in international air traffic. However, there exist some legal problems that complicate the cooperation between Russia and foreign aeronautical authorities. A number of existing air service agreements need to be revised due to the fact that they do not provide for clear provisions on the freedoms of the air or contain some obsolete flight routes and outdated provisions on designated carriers. Besides, some agreements lack linguistic accuracy. The authors propose several recommendations on how to enhance the process of updating agreements, modernize the existing system of the utilization of Trans-Siberian air routes, and solve the problem of the lack of free slots at foreign airports for Russian air carriers. In addition, they make a proposition to simplify the law-making process concerning air service agreements by means of a model agreement on air traffic that might be approved by a resolution of the Government of the Russian Federation.

Key words: international aviation law, aviation, air traffic, air service agreement, freedoms of the air, commercial rights

*For citation: Kudinov A., Kudryashova A., Alekseev M. (2020) On the modernization of the Russian air services agreements (the end). In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 6, pp. 22–30, DOI: <https://doi.org/10.34076/2219-6838-2020-6-22-30>.*

Одной из наиболее давних проблем в области международного сотрудничества в авиационной сфере является проблема модернизации системы использования транссибирских маршрутов (ТСМ). ТСМ образуют кратчайший авиационный путь из стран Западной Европы в Юго-Восточную Азию. Используя воздушные коридоры в рамках ТСМ, иностранные авиаперевозчики экономят полетное время, что позволяет уменьшить расходы на топливо и персонал и увеличить количество рейсов. Использование ТСМ стало возможно благодаря тому, что Россия предоставляет авиаперевозчикам первую и вторую свободы воздуха.

Нарекания со стороны зарубежных партнеров вызывает «платность» получения прав на ТСМ. Иностранные авиакомпании должны заключить коммерческие соглашения с российским национальным перевозчиком «Аэрофлотом», в рамках которых выплачивают ему так называемые роялти – компенсационные платежи в счет упу-

щенной выгоды за неиспользование им ТСМ в пределах согласованных между соответствующими авиационными властями России и других стран провозных емкостей на маршрутах между Европой и Дальним Востоком. Применяется конструкция «пульных соглашений», предполагающих совместное использование выделенных маршрутов и равное распределение доходов. Например, на необходимость заключения подобных соглашений указано в Дополнительном протоколе к СВС между СССР и Великобританией 1970 г.: «Линия Лондон – Москва – Токио будет эксплуатироваться в ПУЛе с пульными участками Лондон – Токио и Лондон – Москва в обоих направлениях и... условия ПУЛа, в частности, предусматривают эксплуатацию Аэрофлотом и БОАК¹ воздушных судов примерно одинаковой емкости, одинаковую частоту полетов, внесение в ПУЛ доходов от перевозок (за исключением доходов от перевозок на участке Москва – Токио), равное распределение пульных доходов без каких-либо ограничений по платежам и возможное участие в ПУЛе третьего партнера» (п. 2 ст. 3)².

Схожее требование содержится в Дополнительном протоколе к СВС между СССР и Данией 1987 г.: «Эксплуатация договорных линий, указанных в пунктах 1 и 2 настоящего Дополнительного протокола, будет осуществляться в ПУЛе на условиях, предусмотренных в Протоколе переговоров между САС и Аэрофлотом от 25 февраля 1987 г.»³

На переговорах между Россией и скандинавскими странами в 2012 г. было отмечено, что «после распада СССР наблюдается отказ от практики навязывания коммерческих соглашений (*deletion of the provision on mandatory cooperation between the airlines*)»⁴. Однако зарубежные авиационные власти продолжают обращать внимание на проблему в рамках двусторонних переговоров с Российской Федерацией.

В 2012 г. Германия предложила, чтобы новые частоты полетов по согласованным маршрутам более не требовали предварительного заключения коммерческих соглашений между назначенными авиаперевозчиками. Предложение заключалось в том, чтобы, «начиная с 1 января 2014 г., любые сборы и пошлины, применимые для пролета над территориями Договаривающихся сторон, соответственно, были экономически обоснованными (*cost-related*), прозрачными и не приводили бы к дискриминации в отношении иностранных авиакомпаний»⁵.

В 2014 г. Израиль высказал претензии относительно «двойной оплаты за пролет по транссибирским, трансполярным и трансазиатским воздушным маршрутам». На переговорах, состоявшихся 11–12 февраля 2014 г., израильская сторона задала вопрос, почему израильские перевозчики вынуждены (*forced*) заключать коммерческие соглашения и платить роялти за полеты по этим маршрутам «Аэрофлоту», своему прямому конкуренту. Израильская сторона высказала заинтересованность в прекращении данного режима в будущем и сообщила о намерении поднимать этот вопрос на следующих переговорах. Российская сторона объяснила, что этот режим применяется в отношении всех авиаперевозчиков, осуществляющих полеты по данным маршрутам в соответствии с положениями соответствующих двусторонних соглашений⁶.

¹ British Overseas Airways Corporation (сокр. BOAC) – государственная авиакомпания Великобритании, основанная в 1939 г. В 1974 г. произошло слияние BOAC с British European Airways Corporation (BEA) и была образована авиакомпания British Airways.

² Дополнительный протокол от 13 апреля 1970 г. к Соглашению между Правительством СССР и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о воздушном сообщении, подписанному 19 декабря 1957 г. URL: <https://favt.ru/dejatelnost-mezhdunarodnaja-dejatelnost-dvustoronnee-sotrudnichestvo-strana/?id=1699> (дата обращения: 29.06.2020).

³ Дополнительный протокол к Соглашению между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Дании о воздушном сообщении от 31 марта 1956 года и Протоколу к этому Соглашению от 31 марта 1958 года (Москва, 27 января 1967 г.). URL: <https://favt.ru/dejatelnost-mezhdunarodnaja-dejatelnost-dvustoronnee-sotrudnichestvo-strana/?id=1720> (дата обращения: 29.06.2020).

⁴ Agreed minutes between the Governments of Denmark, Norway and Sweden, and a delegation representing the aeronautical authorities of the Russian Federation, 30 May 2012. URL: <https://favt.ru/public/materials//e/9/f/2/6/e9f26c40a819a21ee8733aa47b7661f5.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

⁵ Confidential Protocol (Delegations representing the aeronautical authorities of the Federal Republic of Germany and the Russian Federation), 29 February 2012. URL: <https://favt.ru/public/materials//f/f/d/d/d/ffdd-d8768a9c1a6651210c3836f03fc8.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

⁶ Memorandum of Understanding (Delegations representing the Aeronautical Authorities of the State of Israel and of the Russian Federation), 12 February 2014. URL: <https://favt.ru/public/materials//1/1/4/c/b/114cbd25eb e73e7f8ff77ae580b7b77b.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

В 2016 г. вопрос о модернизации системы использования ТСМ поднимали Австрия¹ и Великобритания. Соединенное Королевство сделало запрос об отмене требования для назначенных британских перевозчиков заключать коммерческие соглашения с российскими авиаперевозчиками, касающиеся прямых рейсов между Великобританией и Россией. Российская делегация ответила, что требование остается в силе (*this was still a requirement*), но согласилась с тем, что, когда на маршруте Лондон – Москва и обратно осуществляет полеты второй назначенный Великобританией перевозчик и при этом не осуществляет полеты второй назначенный Россией перевозчик, для первого допустимо не заключать коммерческое соглашение. Российская делегация также подтвердила, что британские и российские перевозчики вправе договориться о взаимном отказе от любого коммерческого соглашения².

Следует учитывать, что согласно ст. 15 Чикагской конвенции 1944 г. «никакое Договаривающееся государство не взимает каких-либо пошлин, налогов или других сборов только лишь за право транзита через его территорию или влета на его территорию или вылета с его территории любого воздушного судна Договаривающегося государства или находящихся на нем лиц или имущества». Известный канадский специалист по авиационному праву М. Мильде высказался по этому поводу: «Это положение [ст. 15 Чикагской конвенции] было вопиюще и пока безнаказанно нарушено Российской Федерацией, которая предоставляет право пролета по Транссибирскому маршруту при условии заключения назначенными авиакомпаниями „коммерческого“ соглашения с „Аэрофлотом“, на основе которого они должны оплачивать каждый перелет. После давления со стороны Европейской комиссии и предоставления некоторых преимуществ для Российской Федерации эта практика может быть постепенно прекращена, начиная, надеюсь, с 2008 г.»³

Обвинение России в нарушении Чикагской конвенции хотя и кажется обоснованным при первом ознакомлении со сложившейся практикой, не так однозначно при более глубоком юридическом анализе положений Чикагской конвенции. Статья 1 Конвенции провозглашает, что «каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией». Полнота суверенитета государств подтверждается их правом устанавливать запретные зоны на своей территории (ст. 9 Конвенции), а также тем, что предоставление первой и второй свобод воздуха зависит от усмотрения государства и не вменяется ему в обязанность Чикагской конвенцией. Как отмечает А. А. Баталов, «у государств есть все основания ограничивать использование данных „свобод воздуха“ с учетом своих национальных интересов и уровня конкурентоспособности авиатранспортной отрасли и требовать в обмен на них реальные экономические выгоды для своих авиапредприятий»⁴. Согласно ст. 6 Конвенции «никакие регулярные международные воздушные сообщения не могут осуществляться над территорией или на территорию Договаривающегося государства, кроме как по специальному разрешению или с иной санкции этого государства и в соответствии с условиями такого разрешения или санкции». Как отмечает сам М. Мильде, «право государства ограничивать или запрещать полеты над определенной зоной или над всей территорией страны – это естественное проявление (*natural aspect*) полного и исключительного суверенитета государства»⁵.

Можно сделать вывод, что Чикагская конвенция содержит фундаментальное противоречие, провозглашая «полный и исключительный» суверенитет государства над воздушным пространством над его территорией, с одной стороны, но запрещая взимание платы государством за транзит над его территорией – с другой. Позитив-

¹ Memorandum of Understanding between the Aeronautical Authorities of the Republic of Austria and of the Russian Federation, 27 July 2016. URL: <http://www.favt.ru/public/materials//3/5/a/5/2/35a526d5f3f37eef65d98b189dd17d83.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

² Memorandum of Understanding between the Aeronautical Authorities of the Russian Federation and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 26 May 2016. URL: <https://www.favt.ru/public/materials//2/f/e/c/8/2fec87158aa6cb9fc8b7b7900deb4305.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

³ Milde M. International Air Law and ICAO. Utrecht: Eleven International Publishing, 2008. P. 48.

⁴ Баталов А. А. Проблемы современного международно-правового регулирования воздушных сообщений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8.

⁵ Milde M. Op. cit. P. 44.

ное международное право, таким образом, ограничивает естественное право государства на использование своего воздушного пространства путем предоставления возмездного права пролета иностранным авиаперевозчикам. Гражданско-правовым аналогом данного режима является сервитут, т. е. ограниченное право пользования чужим земельным участком, который в России по общему правилу является возмездным: «Собственник участка, обремененного сервитутом, вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком» (п. 5 ст. 274 ГК РФ).

Причина «незаметности» этого противоречия, сохраняющегося с 1944 г., и того, что государства не выставляют друг другу счета за пользование воздушным пространством, заключается в действии принципа взаимности. Предоставление воздушного пространства одним государством позволяет безвозмездно использовать воздушное пространство другого. Однако в случае с ТСМ возникает вопрос о пределах действия принципа взаимности. Как представляется, применение данного принципа должно быть экономически обоснованным, соразмерным и не позволяющим одной из сторон получать односторонние и необоснованные выгоды.

В мире практически нет аналогов ТСМ с точки зрения протяженности полета во внутреннем воздушном пространстве государства. Россия находилась бы в менее выгодном положении, если бы по принципу взаимности безвозмездно предоставляла данный маршрут иностранным перевозчикам, не получая аналогичных преимуществ для собственных авиаперевозчиков. Этим обусловлен особый статус ТСМ, который подкрепляется длительной практикой уплаты компенсационных платежей, сохранившейся с 1970-х гг. Данную практику можно рассматривать в качестве сложившегося регионального международного обычая, который исключает ТСМ из общего запрета на взимание платы за транзит, предусмотренного ст. 15 Чикагской конвенции. При этом нельзя не учитывать, что признание сложившейся практики хотя и является необходимым условием для действия международного обычая, но представляет риск для Российской Федерации в очередной раз и уже с полным основанием быть обвиненной в нарушении Чикагской конвенции со стороны зарубежных стран. И. В. Зверева отмечает, что Россия «отстранилась от вопросов финансирования, дабы исключить возможность обвинений в нарушении принципов ИКАО и других международных обязательств в организации использования воздушного пространства»¹.

Вторым возможным решением проблемы, связанной с возмездностью использования ТСМ иностранными перевозчиками, является применение буквального толкования ст. 15 Конвенции. Можно исходить из того, что плата взимается не за «право транзита через территорию государства», а за сам транзит, т. е. за осуществление конкретных полетов по установленным маршрутам. Это позволяет отнести компенсационные платежи к экономически обоснованным. Их структура может включать в себя плату за вред экологии территорий, над которыми осуществляется полет (увеличение плотности воздушного движения над территорией государства неизбежно ведет к увеличению выбросов вредных веществ в атмосферу), плату за риск авиационного происшествия на данной территории, инвестиционную плату, предназначенную для развития системы организации воздушного движения и запасных аэродромов.

С помощью приведенных аргументов возможно доказать правомерность взимания Россией платы за полеты иностранных авиаперевозчиков по ТСМ и «вывести из тени» правового регулирования возмездное использование данных маршрутов. Это повысит международно-правовую определенность в отношениях России с иностранными государствами в области воздушного сообщения и будет способствовать дальнейшей либерализации авиасообщения.

Если Российская Федерация станет непосредственным получателем платежей за использование ТСМ, это благоприятно повлияет на внутренний рынок авиаперевозок. Если раньше «Аэрофлот» выступал единственным авиационным предприятием СССР и поэтому мог обоснованно получать «роялти», будучи частью государственно-

¹ Зверева И. В. Проблемы либерализации рынка авиаперевозок в отношениях России и Европейского Союза // Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. 2013. № 3. С. 139–161.

го управления авиацией, то сегодня, в условиях рынка, это выглядит нелогично. Полученные государством средства следует в приоритетном порядке направлять на реализацию социально значимых инфраструктурных проектов в гражданской авиации: развитие системы организации воздушного движения, поддержку региональной и малой авиации, совершенствование системы поиска и спасания воздушных судов при авиационных происшествиях.

Международное воздушное право характеризуется высокой взаимозависимостью межгосударственных отношений и коммерческих отношений между частными субъектами. Отношения между странами в области использования воздушного пространства путем осуществления воздушных перевозок реализуются фактически частными субъектами – авиаперевозчиками. Интересы национальных перевозчиков становятся предметом легитимного лоббирования на международном уровне со стороны государственных органов, поскольку они напрямую влияют на интересы государства. В СВС закрепляются вопросы, относящиеся скорее к деятельности авиакомпаний: тарифы, код-шеринг и т. д. Вместе с тем международная бизнес-деятельность авиакомпаний зависит от договоренностей между государствами. Именно поэтому на переговорах между авиационными властями государств, как правило, присутствуют в качестве наблюдателей сотрудники авиакомпаний, аэропортов, организаций по управлению воздушным движением.

Частой проблемой является отсутствие свободных слотов в зарубежных аэропортах для российских авиаперевозчиков. Напомним, слот, или «окно» в аэропорту, – это «точно определенный день и час (как правило, в пределах 15 или 30 мин), когда воздушное судно прилетает или вылетает из аэропорта»¹. «Слоты важны для авиаперевозчиков не только по эксплуатационным причинам (например, для планирования эксплуатации воздушных судов, задействования экипажей или использования посадочных ворот), но также и по коммерческим соображениям (например, соотношение времени вылета и прибытия с периодами времени, которые считаются предпочтительными большинством пассажиров, повышает привлекательность услуг)»².

Отсутствие доступных слотов в аэропорту города назначения фактически лишает назначенного иностранного перевозчика возможности осуществлять перевозки и тем самым служит нарушением достигнутых авиационными властями договоренностей. Однако представители иностранных государств самоустраиваются от решения этой проблемы, ссылаясь на то, что управление слотами в аэропорту не регулируется соглашениями о воздушном сообщении или что это прерогатива частных операторов аэропортов³. В пример приведем следующий отрывок из протокола переговоров авиавластей России и Австрии: «На переговорах с австрийской делегацией российская сторона выразила обеспокоенность дефицитом свободных слотов в аэропорту Инсбрука и подчеркнула твердую убежденность в том, что все полеты назначенных авиаперевозчиков должны осуществляться на основе справедливых и равных возможностей, и в связи с этим запросила дневные субботные слоты в аэропорту Инсбрука для российских перевозчиков. Австрийская сторона заявила, что в Австрии слоты / пропускная способность аэропортов распределяются в соответствии с существующими правилами и международными стандартами по распределению слотов и не могут быть охвачены двусторонними соглашениями между авиационными властями»⁴.

В некоторых случаях есть возможность выбора другого аэропорта, относящегося к городу назначения в рамках мультиаэропортовой системы. На это ссылались, например, британская делегация, констатируя, что аэропорт Хитроу работает на пределе пропускной способности, но при этом есть свободные слоты в четырех других

¹ Руководство ИКАО по регулированию международного воздушного транспорта. С. 4.10-2. URL: <https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626ru.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

² Там же.

³ Memorandum of Understanding between the Aeronautical Authorities of the French Republic and the Aeronautical Authorities of the Russian Federation, 5th October 2018. URL: <https://favt.ru/public/materials/8/1/2/8/9/8128905e7e06939669ee531e97653f49.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

⁴ Memorandum of Understanding, Delegations representing the Aeronautical Authorities of the Republic of Austria and of the Russian Federation, 27 July 2016. URL: <http://www.favt.ru/public/materials/3/5/a/5/2/35a526d5f3f37eef65d98b189dd17d83.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

аэропортах Лондона¹. Нельзя сказать, что это удовлетворительное оправдание, так как основной аэропорт может быть привлекателен для авиакомпании с точки зрения стыковочных рейсов, сотрудничества с авиакомпаниями-партнерами по альянсу, транспортной доступности аэропорта для пассажиров и т. п.

Очевидно, что при несоблюдении этого правила международной вежливости целесообразно предусмотреть некоторые уточняющие положения в соглашениях о воздушном сообщении. Следует урегулировать вопрос предоставления слотов в СВС с государствами, в главных аэропортах которых из-за высокой загруженности ощущается дефицит слотов для российских авиаперевозчиков. При переподписании СВС с Австрией, Великобританией, Францией и другими государствами необходимо включать в проект соглашения положения об обязанности сторон обеспечить предоставление назначенным авиапредприятиям слотов в аэропортах, которые могут использоваться для соответствующих воздушных сообщений. Формулировка может быть следующей (на примере п. 5 ст. 2 СВС с Францией 2002 г.², добавление выделено курсивом): «Для применения положений настоящего Соглашения каждая Договаривающаяся Сторона имеет право устанавливать маршруты полетов над территорией своего государства и аэропорты, которые могут использоваться назначенным авиапредприятием(ями) другой Договаривающейся Стороны. Назначенное авиапредприятие(я) каждой Договаривающейся Стороны пользуется в данном отношении правами, по крайней мере, не меньшими, чем назначенное авиапредприятие(я) другой Договаривающейся Стороны или любое другое авиапредприятие, осуществляющее аналогичные международные перевозки, *в том числе, но не ограничиваясь правами на получение слотов в соответствующих аэропортах*».

Помимо этого, должна быть решена проблема разрешения полетов российских перевозчиков на Шпицберген, в аэропорт Свальбард. В 2012 г. российские авиационные власти поднимали этот вопрос на переговорах с норвежской делегацией, однако последняя ответила, что он обсуждается в рамках других площадок (*fora*)³. Тем не менее проблема не была решена, и в 2020 г. регулярные пассажирские перевозки на Шпицберген из России не осуществляются. В качестве решения можно предложить при перезаключении СВС с Норвегией урегулировать в новом соглашении порядок осуществления авиаперевозок на Шпицберген.

Российские авиационные власти осознают необходимость заключения новых СВС и предлагают версии соглашений в рамках переговоров. Однако по ряду причин эти предложения не всегда находят отклик либо процесс заключения договоров затягивается в связи с внутренними законодательными процедурами. Например, в 2012 г. Россия и три скандинавские страны согласовали заключение новых СВС взамен действующих с 1956 г., однако формального вступления в силу новых соглашений так и не произошло⁴. Есть договоры, которые согласованы авиационными властями, подписаны, но не вступили в силу⁵.

Для решения указанной проблемы следует, на наш взгляд, упростить внутренние законодательные процедуры, связанные с ратификацией СВС. Для этого необходи-

¹ Memorandum of Understanding between the Aeronautical Authorities of the Russian Federation and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 26 May 2016. URL: <https://www.favt.ru/public/materials//2/f/e/c/8/2fec87158aa6cb9fc8b7b7900deb4305.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о воздушном сообщении от 2 июля 2001 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901830383> (дата обращения: 29.06.2020).

³ Agreed minutes between the Governments of Denmark, Norway and Sweden, and a delegation representing the aeronautical authorities of the Russian Federation, 30 May 2012. URL: <https://favt.ru/public/materials//e/9/f/2/6/e9f26c40a819a21ee8733aa47b7661f5.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

⁴ Agreed minutes between the Governments of Denmark, Norway and Sweden, and a delegation representing the aeronautical authorities of the Russian Federation, 30 May 2012. URL: <https://favt.ru/public/materials//e/9/f/2/6/e9f26c40a819a21ee8733aa47b7661f5.pdf> (дата обращения: 29.06.2020); Agreed minutes between the Aeronautical Authorities of the Russian Federation and a delegation jointly representing the Aeronautical Authorities of the Kingdoms of Denmark, Norway and Sweden, 29 June 2016. URL: <https://favt.ru/public/materials//9/8/a/3/9/98a391ccbd25bdd530033209b1fd19db.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Исламской Республики Иран о воздушном сообщении от 19 августа 1999 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901855210> (дата обращения: 29.06.2020).

мо внести изменения в Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) «О международных договорах Российской Федерации», предусмотрев в нем возможность вступления в силу новых СВС без ратификации со стороны Государственной Думы в случае, если они соответствуют модельному соглашению о воздушном сообщении Российской Федерации. Федеральный закон № 101-ФЗ следует дополнить бланкетной нормой, содержащей отсылку к модельному (типовому) соглашению, текст которого принимается постановлением Правительства РФ. При этом в законе должен быть приведен закрытый перечень отступлений от модельного СВС, которые потребуют рассмотрения конкретных проектов соглашений Государственной Думой (например, установление в соглашении общего режима «открытое небо»). Международная организация гражданской авиации (ИКАО) рекомендует государствам использовать разработанную ей типовую форму СВС для оформления отношений в области авиасообщения¹.

Предложенное решение позволит стимулировать переговорный процесс и привести договорную документацию в соответствие с современными условиями международной гражданской авиации и стратегическими задачами российской транспортной политики.

В заключение приведем результаты исследования и сформулируем предложения по улучшению российской практики в области международного авиасообщения.

1. Определены количественные контуры современной системы соглашений о воздушном сообщении Российской Федерации. С зарубежными странами ею заключено 142 соглашения, 12 из которых закрепляют две свободы воздуха (третью и четвертую), 40 – три свободы воздуха (39 – со второй по четвертую, 1 – первую, третью и четвертую), 83 – четыре свободы воздуха (76 – с первой по четвертую, 8 – со второй по пятую), 7 – пять свобод воздуха (с первой по пятую).

Модель предоставления назначенным авиаперевозчикам двух или трех свобод воздуха характерна только для СВС, заключенных до 1991 г. В 1990-е гг. Россией было заключено несколько соглашений, предусматривающих пять свобод воздуха, но наиболее часто используемой остается комбинация из четырех свобод, включающая в себя право пролета территории договаривающегося государства без остановок (первая свобода воздуха), право остановок с некоммерческими целями (вторая свобода воздуха), а также право остановок с коммерческими целями на территории договаривающегося государства (третья и четвертая свободы воздуха).

С рядом стран СВС не заключены, что, как правило, означает отсутствие авиасообщения между ними и Россией.

2. Пятая свобода воздуха не имеет единообразного механизма закрепления в соглашениях о воздушном сообщении. Условие о ее дальнейшем согласовании с авиационными властями включено только в небольшую часть СВС: в нескольких соглашениях 1990-х гг., а также в советских соглашениях с рядом африканских стран, для которых характерны отсутствие первой свободы (права пролета территории государства) и зачастую односторонний характер предоставления пятой свободы. Не менее чем с 65 государствами задокументирована возможность отдельного согласования пятой свободы воздуха авиационными властями. При этом фактически она согласована с 30 государствами. В большинстве случаев ее действие распространяется на грузовые авиаперевозки, в 17 случаях – также на пассажирские. Эти данные показывают, что у России остается большой задел для дальнейшей либерализации воздушного сообщения в части увеличения коммерческих прав, предоставляемых как иностранным, так и российским авиаперевозчикам, осуществляющим международные воздушные перевозки.

3. Во взаимоотношениях с 20 государствами свободы воздуха, согласованные в тексте соглашений, не являются окончательными и отличаются в сторону как фактически большего количества свобод воздуха, так и меньшего. В ряде случаев это указывает на несоответствие объема обязательств, принятых Россией по СВС, и объема обязательств, согласованных на межведомственном уровне с авиационными властями других стран.

¹ Руководство ИКАО по регулированию международного воздушного транспорта. С. 2.2-2.

4. Ряд действующих СВС требуют ревизии, так как в них отсутствуют ясно сформулированные положения о предоставляемых свободах воздуха, содержатся неактуальные маршруты полетов, устаревшие положения о назначенных перевозчиках, а также языковые и терминологические недочеты.

5. Предложены решения проблемы, связанной с возмездностью использования транссибирских маршрутов для целей международных авиасообщений. Правомерность взимания Российской Федерацией платы за пользование данными маршрутами с иностранных авиаперевозчиков может быть обоснована с помощью концепции регионального международного обычая, исключающего ТСМ из общего запрета на взимание платы за транзит, предусмотренного ст. 15 Чикагской конвенции. Доказательство его существования может строиться вокруг длительной практики получения платежей государством через принадлежащее ему авиапредприятие. Другое решение основано на буквальном толковании указанной нормы и позволяет отнести взимаемые компенсационные платежи к экономически обоснованным. Оба решения направлены на обеспечение правовой определенности в отношениях России с иностранными государствами в области воздушного сообщения и позволяют государству стать непосредственным получателем платы за использование ТСМ.

6. Предложено решение проблемы отсутствия свободных слотов в зарубежных аэропортах для российских авиаперевозчиков. Оно заключается в том, чтобы при перезаключении соглашений о воздушном сообщении с государствами, в аэропортах которых существует такая проблема, включать в проект соглашения положения об обязанности сторон обеспечить предоставление назначенным авиапредприятиям слотов в аэропортах, которые могут использоваться для соответствующих воздушных сообщений.

7. Для сокращения длительности процесса заключения СВС предложено упростить внутренние законодательные процедуры, связанные с их ратификацией. Для этого следует законодательно закрепить возможность вступления в силу новых соглашений без их ратификации со стороны Государственной Думы в случае, если они соответствуют модельному соглашению, утверждаемому Правительством РФ.

Список литературы

Баталов А. А. Проблемы современного международно-правового регулирования воздушных сообщений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 26 с.

Зверева И. В. Проблемы либерализации рынка авиаперевозок в отношениях России и Европейского Союза // Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. 2013. № 3. С. 139–161.

Milde M. *International Air Law and ICAO*. Utrecht: Eleven International Publishing, 2008. 351 p.

References

Batalov A. A. (2004) *Problemy sovremennogo mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya vozdukhnykh soobshchenii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Problems of modern international legal regulation of air communications: an abstract of a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 26 p.

Milde M. (2008) *International Air Law and ICAO*. Utrecht, Eleven International Publishing, 351 p.

Zvereva I. V. (2013) Problemy liberalizatsii rynka aviaperevozok v otnosheniyakh Rossii i Evropeiskogo Soyuza [Air transport liberalization agenda in the Russia – EU relations]. In *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*, no. 3, pp. 139–161.