

Хроника

ИТОГИ ВСЕМИРНОЙ АВИАТРАНСПОРТНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

(Монреаль, 23 ноября — 6 декабря 1994 г.)

В.Д. Бордунов*

Всемирная авиатранспортная конференция, проведение которой совпало с 50-летием Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года (Чикагская конвенция), стала четвертым международным мероприятием в истории Международной организации гражданской авиации (ИКАО), посвященным изучению проблем регулирования деятельности международного воздушного транспорта. На авиатранспортных конференциях 1977, 1980 и 1985 годов рассматривались такие вопросы, как разработка и соблюдение международных тарифов авиаперевозчиков, регулирование провозной емкости при международных регулярных перевозках, политика в отношении международного нерегулярного воздушного транспорта. Всемирная авиатранспортная конференция 1994 года проводилась на фоне трудного для мирового воздушного транспорта финансового положения. Многие авиакомпании несут существенные эксплуатационные убытки, происходит рост издержек, связанных с высокими капитальными затратами на аэропортовое и аэронавигационное оборудование, снижается прибыль и доходность авиакомпаний. Кроме того, во многих случаях межгосударственные отношения в области гражданской авиации характеризуются неопределенностью и сложностью, наблюдается широкая озабоченность развитием воздушного транспорта в будущем и стабильностью систем регулирования и эксплуатации воздушных сообщений. На Всемирной авиатранспортной конференции 1994 года была предпринята попытка исследовать, опираясь на достижения прошлого, новые механизмы регулирования, позволяющие всем государствам участвовать в деятельности международного воздушного

* Директор Московского независимого института международного права, кандидат юридических наук. Член делегации Российской Федерации на Всемирной авиатранспортной конференции. Подробные сведения об авторе опубликованы в № 1 нашего журнала за 1992 год.

го транспорта в меру своих возможностей, адаптируясь к новым реальностям в соответствии со своими интересами и способностями. Однако для лучшего понимания существа вопросов повестки дня конференции полезно иметь общее представление о действующем порядке регулирования международного воздушного транспорта¹.

Факторы, влияющие на развитие международного воздушного транспорта

Действующая международная авиатранспортная система явила миру чрезвычайно важный сектор услуг, обеспечивающих эффективные и экономичные транспортные, торговые и гуманитарные связи. Для многих стран воздушный транспорт является основным связующим звеном с мировой экономикой, обеспечивает осуществление ведения торговли, бизнеса, туризма. В современной мировой экономике, характеризующейся постоянными технологическими нововведениями, мобильностью капитала, мгновенной передачей информации, воздушный транспорт представляет собой основное, если не главное, средство обеспечения потоков инвестиций, расширения торговли и экономически эффективного распространения товаров и услуг. Воздушный транспорт вносит существенный вклад в экономический рост и развитие, выступает в роли основного поставщика услуг, крупного инвестора денежных и трудовых ресурсов. Таким образом, воздушный транспорт является важнейшим катализатором мирового экономического и социального развития.

На воздушный транспорт влияют многие факторы, воздействующие на подходы к вопросам регулирования деятельности воздушного транспорта, в частности рост конкуренции, глобализация мировой экономики, транснациональный характер деловых отношений, приватизация отраслей обслуживания, регионализация и либерализация. В декабре 1993 года завершился Уругвайский раунд переговоров о торговле, завершившийся принятием Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС). ГАТС является потенциальным механизмом создания нового правового режима международного воздушного транспорта, альтернативного применявшемуся в течение последних пятидесяти лет. В области воздушного транспорта тесные связи, исторически сложившиеся между правительствами и авиаперевозчиками, также претерпевают изменения. Более того, значительное количественное увеличение и диверсификация интересов (таких как интересы торговли, поставщиков инфраструктуры, трудовых коллективов, групп, занимающихся развитием туризма, и различных групп пользователей

услуг) оказывают серьезное влияние на политику в области воздушного транспорта и процесса регулирования². Эти глубокие преобразования и изменения будут продолжаться в обозримом будущем, несмотря на неблагоприятные условия в этой отрасли, и этим объясняется острота вопроса о том, насколько существующая система регулирования приспособлена к изменениям, которые она должна претерпеть в долгосрочном плане под воздействием указанных факторов.

Быстрому и динамичному развитию международного воздушного транспорта за последние 50 лет во многом способствовали определенные юридические, экономические и организационные принципы, изложенные в Чикагской конвенции 1944 года. Характерной чертой правового режима, распространяющегося на международный воздушный транспорт, является высокая степень общности методов его применения в процессах регулирования. Приблизительно для трех тысяч двусторонних соглашений о воздушном сообщении, которыми в целом регулируются отношения между государствами в области воздушного транспорта, характерна определенная общность в том, что касается охватываемых административных, эксплуатационных и экономических вопросов регулирования, хотя подходы к их разрешению могут быть разными. В последние годы практика регулирования воздушных перевозок испытывает сильное воздействие многочисленных изменений, тенденций и сил, действующих как в рамках отрасли, так и вне ее. По мере приближения XXI века перед авиационным сообществом остро встает необходимость поиска таких средств и механизмов регулирования, которые позволят наилучшим образом обеспечить долгосрочные потребности и ожидания государств и пользователей в воздушном транспорте.

Регулирование, на фоне которого происходит расширение деятельности воздушного транспорта, по-прежнему остается главным образом двусторонним и основывается на соглашениях между государствами. Однако относительная стабильность такого регулирования в последнее время претерпела изменения не только в силу указанных выше факторов, а также иных подходов к политике в области воздушного транспорта и регулированию международных воздушных перевозок, но и в результате эволюции коммерческой практики в сфере авиаперевозок, появления новых форм маркетинговых объединений, союзов, используемых ими методов сбыта, иностранного инвестирования национальных перевозчиков и косвенного доступа к рынку через совместное использование различных форм его освоения. Такая практика появилась и окрепла в условиях возрастания динамичности рынка и повышения конкуренции на нем. Многие традиционные средства регулирования до-

ступа к рынку, провозной емкости, установления цен и разрешения споров в настоящее время вызывают вопросы относительно их гибкости и пригодности для обеспечения наиболее эффективного и экономичного развития воздушного транспорта в глобальной мировой экономике³.

Общие тенденции регулирования международного воздушного транспорта

Сложившаяся в настоящее время система регулирования международного воздушного транспорта развивалась в течение многих лет и упорядочивает, во-первых, отношения между государствами и, во-вторых, отношения между государствами и авиаперевозчиками. Хотя большинство международных воздушных перевозок осуществляется в рамках двусторонних или региональных многосторонних соглашений, имеются некоторые аспекты таких перевозок, которые подпадают под более широкие многосторонние соглашения. Например, Соглашение о транзите при международных воздушных перевозках 1944 года, сторонами которого на 1 января 1995 г. являлись 99 государств, предоставляет право государствам-участникам в отношении авиаперевозчиков, выполняющих регулярные перевозки, осуществлять транзитный пролет и техническую (некоммерческую) остановку на территориях всех сторон данного соглашения. Статья 5 Чикагской конвенции 1944 года предоставляет эти же права в том числе и воздушным судам, зарегистрированным в государстве — стороне конвенции, когда они осуществляют нерегулярные воздушные перевозки⁴. Статья 15 данной конвенции устанавливает принцип недискриминации в отношении доступа на единообразных условиях в аэропорты, которые открыты для международных перевозок национальными авиаперевозчиками, а также в отношении сборов за пользование аэропортами и аэронавигационными средствами. Совсем недавно автоматизированные системы бронирования вошли в Кодекс поведения ИКАО, а также два региональных кодекса Европы (один из них относится к государствам Европейского союза, а другой — к Европейской конференции гражданской авиации), которые в принципе идентичны, и были включены в качестве одной из трех авиатранспортных услуг в Генеральное соглашение о торговле услугами (ГАТС)⁵.

Многообразие международных режимов регулирования вызвано фактом существования различных видов международных воздушных перевозок. В частности, в некоторых государствах нерегулярные полеты могут подпадать под действие национального, двустороннего и широкого многостороннего регулирования. Часть государств приме-

няют различные режимы регулирования к одному и тому же виду международных воздушных перевозок. Например, государства, применяющие региональные многосторонние механизмы для международных регулярных воздушных перевозок, обычно имеют менее ограничительный режим для таких воздушных перевозок в соответствующем регионе по сравнению с государствами, не являющимися сторонами регионального соглашения, с которыми государства региона имеют двусторонние соглашения о воздушных сообщениях.

Изменения в степени и характере условий предоставления доступа к авиарынку происходят в рамках государства, которое использует только двусторонние соглашения, ввиду различий в двусторонних соглашениях, которые это государство заключило с другими государствами. Двусторонние соглашения о воздушных сообщениях характеризуются различными режимами с различной степенью гибкости для авиаперевозчиков, осуществляющих международные воздушные перевозки. Это предоставляет государствам значительную степень контроля за развитием авиационных отношений и одновременно с этим возможность учитывать широкое разнообразие факторов при упорядочении и поддержании своих международных отношений в области коммерческой авиации. Все это придает двусторонним отношениям уникальное качество, которое находит отражение не только в конкретных отношениях двух государств, но часто неизбежно включает различные виды политики, цели и перспективы международного воздушного транспорта этих государств и соответствующих авиаперевозчиков. Для учета подобных различий ИКАО разработала три типовые статьи для двусторонних соглашений о регулировании провозной емкости и три типовые статьи для регулирования тарифов. Кроме того, некоторые государства создали режимы, которые объединяют различные аспекты этих типовых статей, например соглашение о ценообразовании тарифов по зонам или режимам, основанное на согласованном уровне обслуживания с заранее утвержденным ежегодным увеличением провозной емкости.

В дополнение к двусторонним соглашениям существуют также региональные многосторонние соглашения, охватывающие как всеобъемлющее коммерческое регулирование международного воздушного транспорта, так и его важные аспекты.

К первой категории относятся договор о Европейском союзе и Андский пакт. Государства Европейского союза в течение ряда лет поэтапно разрабатывали режим регулирования, предназначенный для создания единого рынка авиаперевозок в Европе. Государства Андского пакта согласились в 1991 году создать регион «открытого неба», в котором авиакомпаниям государств—членов пакта на неограниченной основе будут предоставляться пять свобод воздуха на межрегиональном уровне.

Примерами региональных соглашений и договоренностей, касающихся важных аспектов международного воздушного транспорта, являющиеся соглашения о нерегулярных воздушных перевозках в Европе, два соглашения о тарифах для международных регулярных перевозок (одно из которых касается тарифов внутри Европы, а другое — тарифов в Африку, из нее и внутри Африки)⁶.

Кроме того, широкое распространение получила практика заключения двусторонних соглашений между авиакомпаниями в отношении таких видов деятельности, как пульные соглашения о регулярных перевозках, взаимное наземное обслуживание и участие в продаже услуг в качестве генеральных коммерческих агентов⁷. В последнее время между авиакомпаниями стали заключаться двусторонние соглашения в отношении более широкого круга деятельности, охватывающего международный воздушный транспорт. Такими видами деятельности являются совместное предоставление услуг, совместное использование кодов, блокирование мест, аренда воздушных судов и обмен ими, координация расписаний, распоряжение доходами, полученными совместно, маркетинг, программы для наиболее часто летающих групп пассажиров, техническое обслуживание, обработка груза, использование оборудования аэровокзала, совместная закупка оборудования и услуг, лизинг. Диапазон таких соглашений колеблется от совместного использования кодов или служб на одном маршруте до детально разработанных соглашений, касающихся образования акционерного капитала, порядка его распределения среди акционеров, получения дивидендов, и многих других видов совместной деятельности⁸. Сторонами таких соглашений выступают авиаперевозчики из всех регионов мира, включая как авиакомпании из одного района, так и авиакомпании из различных регионов.

Имеется много причин для заключения авиакомпаниями совместных соглашений по нетрадиционным видам деятельности, в качестве средства косвенного доступа к рынку, а также по причинам конкурентоспособности, эффективности, рентабельности и эксплуатационных преимуществ.

Таким образом, существующее положение в области международного воздушного транспорта характеризуется различной степенью регулирования в зависимости от политики, проводимой государством, характера обслуживания и конкретного вида деятельности, что ведет к различной степени гибкости подходов к регулированию со стороны авиаперевозчиков. Очевидно одно: по мере усложнения деятельности международного воздушного транспорта возрастает и сложность системы его регулирования. Эта система имеет три четких компонента — национальное, двустороннее и многостороннее регулирование.

Национальное регулирование

Целью Национального регулирования в области воздушного транспорта является регулирование деятельности как национальных, так и иностранных лиц и организаций в соответствии с законодательством, устанавливаемым государством в силу суверенитета над своей территорией и расположенным над ней воздушным пространством. По этим причинам национальное регулирование распространяется как на внутренние, так и международные авиаперевозки, а также на национальных и иностранных авиаперевозчиков. При национальном регулировании международных воздушных перевозок должны учитываться международные обязательства государства по его двусторонним и многосторонним соглашениям. Конкретные цели национального регулирования в области международного воздушного транспорта меняются в зависимости от условий, существующих в государствах. На определение целей влияют национальная экономическая политика, размеры территории, местоположение государства, степень экономического развития, внутренняя и международная политика и т.д.

Процесс национального регулирования включает следующие стадии: 1) разработка и принятие органами законодательной власти законов, касающихся воздушного транспорта; 2) применение данных законов уполномоченными органами исполнительной и судебной власти; 3) обеспечение соблюдения законов национальными и иностранными авиаперевозчиками; 4) применение в случае необходимости принудительных мер в целях обеспечения соблюдения и исполнения законов авиаперевозчиками независимо от их национальной принадлежности.

В законодательном процессе национального регулирования важную роль играет разработка национальной политики в отношении воздушного транспорта. В ней как в зеркале отражаются национальные цели и интересы государства, которые, в свою очередь, оказывают влияние на содержание законов, регулирующих деятельность воздушного транспорта. Взаимосвязь политики и права находит много проявлений и зависит от условий функционирования конкретной законодательной системы, процедуры выявления и согласования интересов заинтересованных полномочных органов, процедуры разработки и принятия законов и т.п. Однако если законы принимаются, то обычно они изменяются крайне редко и только в тех случаях, когда затрагиваются вопросы с серьезными последствиями. Другими словами, государства стремятся к стабильности законов, составляющих основу воздушного законодательства. Другое дело, что это не касается процесса разработки или изменения правил, регламентирующих непосредственно воздушные перевозки. Обычно такие правила бывают более детальными и гибкими, чем законы, но именно в целях сохра-

нения этого качества они и подвергаются частому изменению и дополнению. Таким образом, процесс национального регулирования характеризуется стабильностью и оперативным реагированием на изменения условий осуществления воздушных перевозок.

В национальном регулировании международных воздушных перевозок важное значение имеет регулирование коммерческих воздушных перевозок, осуществляемых на постоянной долгосрочной основе иностранными авиаперевозчиками, в частности регулярные перевозки на конкретном маршруте или маршрутах. Право на такие авиаперевозки предоставляется на основании двусторонних соглашений о воздушном сообщении, соответствующих законов, в которых определяются условия рассмотрения и выдачи разрешений, или свидетельства на осуществление коммерческих воздушных перевозок на постоянной основе и в течение длительного срока времени. Критерии, используемые для выдачи разрешения или свидетельства национальному перевозчику, меняются в зависимости от условий, существующих в государстве. В некоторых случаях могут использоваться критерии, согласованные на международном уровне. В соответствии с установленными законом критериями определяются масштаб и объем полномочий, предоставляемых национальному авиаперевозчику, которые могут охватывать внутренние или международные воздушные перевозки, равно как и те и другие.

В отличие от выдачи разрешений общего и длительного характера специальные разрешения касаются осуществления единичного рейса или серии нерегулярных рейсов, утверждение или неутверждение конкретного тарифа или представление на утверждение расписания. Специальные разрешения обычно применяются для принятия оперативных решений.

Особое значение в национальном регулировании международных воздушных перевозок играют принципы вежливости и взаимности, особенно в тех случаях, когда коммерческая деятельность не охватывается специальными положениями в соглашении о воздушном сообщении⁹.

Таковы в самых общих чертах основные элементы процесса национального регулирования международного воздушного транспорта. В свою очередь, этот процесс протекает и развивается в рамках определенной организационной структуры, которая состоит из органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Двустороннее регулирование

Двустороннее регулирование в области международных воздушных перевозок имеет значительный опыт и историю. Впервые

двусторонние соглашения появились в 20-х годах. Но из-за небольшого объема международных воздушных перевозок количество двусторонних межправительственных соглашений было незначительным. Положение дел изменилось после принятия Чикагской конвенции 1944 года. Экстенсивное использование государствами двусторонних соглашений о регулировании международного воздушного транспорта было вызвано признанием в Чикагской конвенции принципа суверенитета государств в отношении своего воздушного пространства (ст. 1), согласием государств — участников конвенции с необходимостью получения специального разрешения или иного разрешения регулярных международных воздушных сообщений над территорией или на территорию договаривающихся государств (ст. 6) и отсутствием успеха на Конференции 1944 года в установлении многостороннего режима коммерческих перевозок международного воздушного транспорта. Таким образом, двусторонние переговоры и принимаемые на их основе соглашения стали предпочтительным методом для государств по обмену коммерческими правами на воздушные сообщения и согласию о способах регулирования емкости, тарифов и других вопросов.

Наиболее важным и значительным для развития двустороннего регулирования в области международного воздушного транспорта явилось соглашение 1946 года между Великобританией и США, известное как Бермудское соглашение, которое помогло найти компромиссное решение двух подходов, обсуждавшихся на Чикагской конференции 1944 года, но оставшихся нерешенными. С одной стороны, считалось, что не должно быть регулирования емкости¹⁰ и тарифов или маршрутов. Противоположная точка зрения заключалась в том, что емкость должна быть заранее определена, тарифы должны регулироваться международным агентством, а маршруты должны быть указаны. В соответствии с Бермудским соглашением тарифы устанавливались авиакомпаниями через Международную ассоциацию воздушного транспорта (ИАТА) с дальнейшим утверждением обеими сторонами. Емкость определялась авиакомпаниями в рамках определенных согласованных принципов с возможностью совместного пересмотра самими авиакомпаниями или их национальными авиационными полномочными органами после некоторого срока эксплуатации двусторонних воздушных линий. При этом маршруты были определены. В последующем в течение 40 лет соглашения бермудского типа были моделью многих двусторонних соглашений. Таким образом, двусторонние соглашения создали относительно устойчивую и сбалансированную основу для регулирования, которая позволила международной авиатранспортной системе поддерживать постоянный рост.

В 70—80-е годы различные государства, и прежде всего США, стали проводить более либеральную политику в отношении регули-

рования в области международного воздушного транспорта. В результате этого были заключены новые двусторонние соглашения, характеризующиеся значительным уменьшением участия правительства в тарифных вопросах, изъятием ограничений на емкость, либерализацией доступа к рынку и возможностью для каждой стороны выделять несколько авиакомпаний для использования такого доступа.

В 90-х годах, как ожидается, либерализация будет расширяться как в рамках новых или пересмотренных двусторонних соглашений, так и в рамках других новых договоренностей. Такие договоренности включают коллективное регулирование группой государств, например в рамках Европейского союза и Андского пакта, и они могут также включать новые виды соглашений, которые еще разрабатываются.

Многостороннее регулирование

Многосторонний процесс регулирования международного воздушного транспорта значительно отличается от процесса национального или двустороннего регулирования. Основными различиями являются: 1) вовлечение большего числа субъектов международного и национального права — правительств, международных организаций, авиакомпаний; 2) в большинстве случаев принятые решения и достигнутые соглашения имеют общий характер; 3) в этом процессе мало используются права по обмену доступом к рынку воздушного транспорта.

Следует отметить, что история многостороннего регулирования в области международного воздушного транспорта началась в 1903 году, когда в Европе впервые была проведена многосторонняя дипломатическая конференция по рассмотрению международных аспектов полетов через государственные границы, которая, однако, закончилась безрезультатно. В 1910 году на дипломатическую конференцию в Париж были приглашены представители 21 европейского государства с тем, чтобы попытаться достигнуть соглашения. И на этот раз им не удалось выйти на многостороннее решение. Тем не менее складывающаяся практика исходила из того, что государства обладают суверенитетом над своим воздушным пространством, и эта идея в конечном итоге стала основой для регулирования воздушного транспорта.

На состоявшейся по окончании первой мировой войны дипломатической конференции 1919 года в Париже была принята Конвенция по регулированию воздушной навигации, исходным положением которой стало подтверждение суверенитета государств

над своим воздушным пространством. В последующем, в 1926 году, в Мадриде была принята Иберо-Американская конвенция об аэронавигации, фактически идентичная Парижской конвенции 1919 года во всем, кроме порядка принятия решений. Однако Мадридская конвенция не вступила в силу. В 1928 году была принята Панамериканская конвенция о коммерческой авиации, аналогичная Парижской конвенции по содержанию, но не содержащая положений о руководящем органе. Панамериканскую конвенцию ратифицировали 16 государств Северной и Южной Америки. В 30-х годах были заключены некоторые другие многосторонние региональные конвенции по регулированию международной гражданской авиации, включая Буэнос-Айресскую конвенцию 1935 года, Бухарестскую конвенцию 1936 года и Земанское соглашение 1937 года.

Чикагская конференция, созданная США во время второй мировой войны и открытая в Чикаго 1 ноября 1944 г., имела самый важный результат — подписание 7 декабря 1944 г. Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции). На этой конференции также были приняты Соглашение о транзите при международных воздушных сообщениях и Соглашение о международном воздушном транспорте, проекты 12 технических приложений к Чикагской конвенции и стандартная форма двустороннего соглашения.

Многостороннее регулирование охватывает различные стороны деятельности международного воздушного транспорта. Конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок (Варшавская конвенция 1929 г.), и относящаяся к ней группа документов¹¹ регулируют вопросы ответственности авиаперевозчиков перед пассажирами и грузополучателями¹². Конвенция о международном признании прав на воздушные суда, подписанная в Женеве 19 июня 1948 г., регулирует вопросы прав собственности, приобретения, владения и т.д. на воздушные суда. Конвенция об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности, подписанная в Риме 7 октября 1952 г., дает право любому лицу, которое понесло ущерб на поверхности, нанесенный воздушным судном в полете или каким-либо другим лицом или предметом, выпавшим с воздушного судна, требовать справедливой компенсации. Кроме того, регионализация международной экономической деятельности нашла свое отражение в региональных соглашениях по воздушному транспорту, в частности, в рамках Европейского союза. С 80-х годов наблюдается усиление влияния интернационализации, глобализации, либерализации и транснационализации. Данные факторы, а также включение некоторых аспектов воздушного транспорта в Генеральное соглашение о торговле услугами (ГАТС) вызвали значительный интерес к поиску новых возможных многосторонних мер по регулированию международного воздушного транспорта.

Всемирная авиатранспортная конференция, опираясь на опыт национального, двустороннего и многостороннего регулирования международного воздушного транспорта, предприняла попытку изучить будущие механизмы регулирования.

Будущие механизмы регулирования международного воздушного транспорта

Свою работу конференция начала с рассмотрения основных целей государств при заключении новых механизмов регулирования международного воздушного транспорта. Таковыми были названы:

а) постоянное выполнение международных воздушных перевозок при осуществлении государствами торговли, коммерции и развита;

б) адаптация механизма регулирования к реальным условиям, в которых функционирует международный воздушный транспорт;

в) усовершенствование количества и качества международных воздушных сообщений, осуществляемых государством на свою территорию и с нее, на благо пользователей, поставщиков обслуживания, сообществ и других лиц;

г) упрощение существующих механизмов регулирования, с вытекающим отсюда сокращением времени и денежных расходов правительств, поставщиков обслуживания и пользователей;

д) гибкость новых механизмов регулирования для международного воздушного транспорта¹³.

Другим пунктом повестки дня конференции был вопрос о **полной или постепенной либерализации доступа к рынку при наличии «системы сдерживания»**. В межгосударственных отношениях в области воздушного транспорта доступ к рынку и непосредственно связанные с этим вопросы являются предметом наиболее пристального внимания со стороны национальных органов, занимающихся регулированием международного воздушного транспорта. Это и понятно. Ведь для национальных авиаперевозчиков доступ к рынку лежит в основе международной коммерческой деятельности и имеет важнейшее значение для достижения ими успеха. Вот почему вопрос о роли и режиме доступа к рынку выступает ключевым при рассмотрении любых возможных изменений к существующим механизмам регулирования. По сложившейся практике государства предпочитают обмениваться доступами к рынку в основном на двусторонней основе. Традиционно вопросы доступа к рынку регламентируются соответствующими полномочными органами. Такой подход к регулированию доступа к рынку характеризуется как микроуправленческий. Однако новые механизмы регулирова-

ния доступа к рынку предусматривают альтернативный, макроуправленческий подход. Суть его состоит в опоре механизмов регулирования на инициативу и выбор авиаперевозчиков, пользующихся правом полного доступа к рынку, а не на полномочные органы государства. Разумеется, будущие механизмы регулирования доступа к рынку будут формироваться и внедряться постепенно. Продвижение в сторону более открытого и конкурентного сектора воздушного транспорта должно быть уравновешено «системой сдерживания», основанной на праве замораживать провозную емкость в качестве чрезвычайной меры. На конференции признавалось, что либерализация доступа к рынку затронет права на маршруты, права на эксплуатацию, а также права на перевозки¹⁴.

Надо отметить, что большинство государств весьма сдержанно высказались в отношении комплекса идей о либерализации доступа к рынку. Для многих национальных авиакомпаний такая «либерализация» означала бы вытеснение с рынка авиаперевозок, а следовательно, исчезновение. И как бы ни были заманчивы идеи либерализации, видимо, до их реализации в ближайшее десятилетие дело не дойдет. Слишком велик экономический и технический разрыв между авиакомпаниями развитых и развивающихся стран.

Как показывает практика, «либерализация» в международном воздушном транспорте развивается крайне трудно. Опыт Европейского союза по интеграции рынков авиаперевозок и созданию общего правового пространства ограничивается рамками региона и отнюдь не сопровождается готовностью стран — членов Европейского союза распространить европейскую «либерализацию» на третьи страны и желанием обеспечить равные условия его использования авиакомпаниями государств, не являющихся членами Европейского союза.

Очевидно, что «либерализация» доступна не всем странам, и если будет продвигаться, то только по регионам.

На конференции обсуждались и многие другие проблемы: принадлежность авиаперевозчиков и осуществление контроля за их деятельностью; иностранное инвестирование национальных авиаперевозчиков и право на создание авиапредприятий; гарантии, необходимые для обеспечения справедливой конкуренции; принятие законов о конкуренции; разработка мер по окружающей среде в отношении воздушного транспорта; уменьшение налогов на продажу и использование услуг международного воздушного транспорта; последствия применения Генерального соглашения о торговле услугами и других торговых договоров для международного воздушного транспорта.

Каким же видится процесс и структура будущего регулирования международного воздушного транспорта?

Этот вопрос также обсуждался на конференции. Было отмечено, что в краткосрочном плане процесс регулирования сохранит свою структуру, включающую как двусторонние, так и многосторонние соглашения. Важным элементом механизмов будущего регулирования, в особенности касающегося доступа к рынку, будет принцип защиты и соблюдения всех действующих прав. Новые механизмы регулирования не должны использоваться для ограничения существующих прав на доступ к рынку, многие из которых тщательно прорабатывались и разрабатывались в течение многих лет. Но одновременно с этим возникает проблема преобразования существующих прав на доступ к рынку в права на полный доступ к рынку путем снятия всех ограничений и условий и введения прав на полный доступ к рынку там, где таких прав не было. Переход к либерализации доступа к рынку, безусловно, будет происходить постепенно и затронет вопросы применения принципа взаимности в новых условиях, вызовет необходимость совершенствования механизма переговоров между отдельным государством и группой государств и группами государств, приведет к переосмыслению роли полномочных органов регулирования в вопросах авиаперевозок. Именно в таком направлении, на наш взгляд, будет развиваться регулирование международного воздушного транспорта.

* * *

Каковы итоги работы Всемирной авиатранспортной конференции 1994 года и какое влияние может она оказать на дальнейшее развитие международного воздушного права?

Хотя конференция не приняла каких-либо решений и рекомендаций по вопросам повестки дня, тем не менее была проделана работа, имеющая исключительно важное значение для последующей разработки новых механизмов регулирования международного воздушного транспорта. Кроме того, круг рассмотренных конференцией вопросов позволяет сделать определенные практические выводы в отношении грядущих изменений содержания международного воздушного права, которые неизбежно затронут процесс национального, двустороннего и многостороннего регулирования международного воздушного транспорта. Безусловно, прошлый опыт такого регулирования способствовал его развитию и будет еще долго определять характер регламентации международных авиаперевозок. Однако этот опыт, при всей позитивности, явно недостаточен для обеспечения эффективных и экономичных условий для международного воздушного транспорта в новом тысячелетии. Для этого потребуются принятие кардинальных решений на национальном, двустороннем и многостороннем уровне. В национальном

законодательстве должны быть урегулированы вопросы доступа к национальному рынку авиаперевозок иностранных авиаперевозчиков. Без этого процесс либерализации международного воздушного транспорта вряд ли будет продвигаться. Двустороннее регулирование, видимо, будет включать новые процедуры, обеспечивающие равновесие возможностей, а не преимуществ. Что касается многостороннего регулирования, то возрастающая потребность государств в многосторонней системе регулирования обмена правами, возможно, приведет к созданию приемлемой для всех всемирной системы обмена правами на осуществление международных воздушных перевозок, способной обеспечивать защиту интересов национальных перевозчиков и гарантировать их дальнейшее присутствие на рынке международных перевозок.

Ход работы конференции показал, что не все государства поддерживают идеи либерализации доступа к рынку. Ясно, что если сегодня Россия откроет свой рынок для иностранных авиакомпаний, то российские авиакомпании не выдержат конкуренции.

Из этого вряд ли стоит делать вывод о неприменимости идей либерализации к российскому авиарынку. На наш взгляд, нужно создавать и отрабатывать свой региональный режим авиаперевозок, действующий в рамках СНГ. По мере накопления опыта могут быть созданы предпосылки для его распространения на третьи страны. Для разработки регионального режима авиаперевозок следует использовать механизмы и институты СНГ¹⁵.

На конференции было поднято много вопросов, которые еще не получили должного освещения в литературе по международному воздушному праву.

¹ См. подробнее *Международное воздушное право*. — М., 1980, 1981. — Кн. 1, 2; Малеев Ю.Н. *Международное воздушное право. Вопросы теории и практики*. — М., 1986; Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. *Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов*. — М., 1988; *Словарь международного воздушного права*. — М., 1988; Бордунов В.Д. *Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций*. — М., 1989.

² См. *Мир гражданской авиации. 1993—1996 гг.* — Циркуляр ИКАО 250—АТ/102.

³ См. ICAO, Doc. Conf/4-WP/4/3/5/94.

⁴ На 1 января 1995 г. участниками данной конвенции являются 183 государства.

⁵ См. ICAO, doc. AT-Conf/9-WP/5.

⁶ См. там же.

⁷ См. подробнее Грязнов В.Г. *Международные авиаперевозки*. — М., 1984.

⁸ См. ICAO, doc. AT-Conf/4-WP/5.

⁹ Разработка и обоснование принципа взаимности предпринята в советской юридической литературе в отношении международных полетов, но не перевозок. См. Бордунов В.Д., Малеев Ю.Н., Котов А.И. Указ. соч. — С. 65—76.

¹⁰ Разные типы самолетов имеют «емкости», вмещающие разное количество пассажиров. Вот почему авиакомпании тщательным образом регулируют вопросы эксплуатации самолетов, используемых в международных сообщениях, для поддержания равенства баланса авиаперевозок.

¹¹ Протокол об изменении конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, подписанной в Варшаве 12 октября 1929 г., подписанный в Гааге 28 сентября 1955 г. (ICAO, doc. 7632); Конвенция, дополнительная к Варшавской конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, осуществляемых лицом, не являющимся перевозчиком по договору, подписанная в Гвадалахаре 18 сентября 1961 г. (ICAO, Doc. 8181); Протокол об изменении Конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, подписанной в Варшаве 12 октября 1929 г. и измененной Протоколом, совершенным в Гааге 28 сентября 1955 г., подписанный в Гватемале 8 марта 1971 г. (ICAO, doc. 8932); Дополнительный протокол № 1 об изменении Конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, подписанной в Варшаве 12 октября 1929 г., подписанный в Монреале 25 сентября 1975 г. (ICAO, Doc. 9145); Дополнительный протокол № 2 об изменении конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, подписанной в Варшаве 12 октября 1929 г. и измененной Протоколом, совершенным в Гааге 28 сентября 1955 г. и в Гватемале 8 марта 1971 г., подписанный в Монреале 25 сентября 1975 г. (ICAO, Doc. 9146); Дополнительный протокол № 3 об изменении конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, подписанной в Варшаве 12 октября 1929 г. и измененной протоколами, совершенными в Гааге 28 сентября 1955 г. и в Гватемале 8 марта 1971 г., подписанный в Монреале 25 сентября 1975 г. (ICAO, Doc. 9147); Монреальский протокол № 4 об изменении конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, подписанной в Варшаве 12 октября 1929 г. и измененной протоколом, совершенным в Гааге 28 сентября 1955 г., подписанный в Монреале 25 сентября 1975 г. (ICAO, Doc. 9148).

¹² См. подробнее **Международное воздушное право**. Вопросы теории и практики. — М., 1986. — Кн. 2. — С. 145—189.

¹³ ICAO. Doc. AT-Conf/4-WP/614/4/94.

¹⁴ ICAO. Doc. AT-Conf/4-WP/7.

¹⁵ См. подробнее **Bordunov V.D. Air Law development in the CIS: modern trends//Annals of Air and Space Law. — Vol. XIX. — Part II. — 1994. — P. 107—124.**

Статья поступила в редакцию в апреле 1995 г.