

МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

Некоторые международно-правовые вопросы предоставления права пролетов при осуществлении регулярных воздушных сообщений

*Баталов А.А.**

На протяжении уже нескольких лет вопрос об условиях предоставления права пролетов над территорией Российской Федерации по транссибирским маршрутам является камнем преткновения в отношениях России с иностранными, и в первую очередь европейскими, государствами. Проблема заключается в том, что на сегодняшний день иностранные авиапредприятия фактически могут осуществлять беспосадочные регулярные рейсы через Сибирь лишь при условии выплаты основному российскому авиаперевозчику – ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» (также выполняющему перевозки по данным маршрутам) – соответствующей «компенсации», определенной в коммерческих соглашениях между авиапредприятиями. Учитывая, что размер данной «компенсации», которая в некоторых публикациях также иногда называется «роялти» или «сборы за пролет по транссибирскому маршруту»¹, по некоторым данным, весьма значителен, вполне естественно, необходимость ее выплаты вызывает резкое недовольство у иностранных авиапредприятий и авиационных властей

* Баталов Александр Александрович – к.ю.н., магистр права (LL.M., Leiden University), ассистент кафедры международного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

¹ См., напр.: Мокроусова И. Деньги за воздух // Бизнес. 14 сентября 2005 г. № 172; Сборы за пролет над Сибирью отменят к 2014 г. (<http://www.galopom.com.ua/TourNews/5002/>).

многих государств.

Так, в рамках проходившего осенью 2005 г. саммита России и Европейского союза председатель Европейской комиссии Жозе Баррозу направил Президенту России В.В. Путину жесткое письмо с требованием о ликвидации ограничений на частоту полетов европейских перевозчиков над Россией и о начале поэтапной отмены выплат за беспосадочный пролет по транссибирскому маршруту с тем, чтобы к 2014 г. никакие сборы или другие платежи не взимались Российской Федерацией только за право транзита через ее территорию. При этом представители Европейского союза предупредили о том, что в случае если Россия не пойдет навстречу выставленным условиям, то ее ожидают трудности вступления во Всемирную торговую организацию².

По мнению представителей европейских авиакомпаний, Российская Федерация, взимая в лице ОАО «Аэрофлот» сборы за пролет через свою территорию, нарушает принципы свободной торговли и «ведет себя как средневековый феодал, берущий дань с проезжающих»³.

Кроме того, в «Дорожной карте» по общему экономическому пространству, утвержденной Президентом России и представителями Европейского союза 10 мая 2005 г. во время 15-го саммита Россия – ЕС, отмечается, что стороны подтверждают и соглашаются выполнять некие договоренности, достигнутые в отношении мероприятий по модернизации системы транссибирских перелетов⁴.

Та важная роль, которую играет воздушный транспорт для России и большинства государств, а также большие размеры так называемых «роялти» за пролет по транссибирским маршрутам делают очевидным то, что в основе вышеуказанных разногласий лежат главным образом причины политического и экономического характера. Однако несмотря на данное обстоятельство, при рассмотрении проблемы предоставления права пролетов при регулярных воздушных сообщениях, по нашему мнению, нельзя недооценивать роль правовых, и в частности международно-правовых, факторов. Представляется, что недостаток ясного понимания указанной проблемы с правовой точки зрения

² По данному вопросу см., напр.: ЕС пытается откусить «Российские пролетные» (http://www.bestavia.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1063&Item); Бордюнов В.Д., Елисеев Б.П. Евросоюз против компенсаций за транссибирский транзит // Парламентская газета. 14 октября 2005 г. № 181.

³ Майклс Д., Егорова Т. и др. Тень ВТО над «Аэрофлотом» // Ведомости. 2 июля 2002 г.

⁴ Статья 3.2 «Дорожной карты» по общему экономическому пространству.

является на сегодняшний день одной из причин, по которой представители ЕС продолжают оказывать столь жесткое давление на Россию с целью отмены так называемых «роялти» за пролет по транссибирским маршрутам, а у России, в свою очередь, отсутствует в этой связи четкая международно-правовая позиция.

Кроме этого, следует отметить, что необходимость анализа проблемы предоставления права пролетов с позиций международного права предопределяется еще и тем, что на сегодняшний день среди самих специалистов существуют различные точки зрения относительно того, носит ли право пролетов чисто технический (вспомогательный) характер при осуществлении воздушных сообщений между государствами или оно имеет определенное экономическое (коммерческое) значение и соответственно может являться предметом коммерческих договоренностей между авиапредприятиями.

Таким образом, не касаясь политических аспектов предоставления Российской Федерацией права пролетов при осуществлении регулярных международных воздушных сообщений, попытаемся провести как можно более объективный международно-правовой анализ данной проблемы. В этой связи необходимо прежде всего установить место и значение указанного права в общей системе коммерческих прав, которыми обмениваются государства при установлении международных воздушных сообщений, а также определить, имеет ли оно все же какую-либо экономическую ценность или носит лишь технический и вспомогательный характер.

Право пролетов в системе коммерческих прав («свобод воздуха»), предоставляемых при осуществлении регулярных международных воздушных сообщений

Международные воздушные сообщения – такие международные полеты воздушных судов, которые осуществляются с целью коммерческих перевозок пассажиров, грузов и почты. При этом если подобные авиаперевозки выполняются в соответствии с опубликованным расписанием либо представляют собой серию рейсов и каждый рейс открыт для неограниченного круга лиц, то они образуют регулярные международные воздушные сообщения. В том случае, когда авиаперевозки носят эпизодический, разовый характер (например, пассажирские и грузовые чартерные рейсы), приня-

то говорить о нерегулярных воздушных сообщениях.

Согласно статье 6 Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной 7 декабря 1944 г. (далее – **«Чикагская конвенция 1944 г.»**), регулярные международные воздушные сообщения могут осуществляться над территорией или на территорию Договаривающегося государства только по специальному разрешению или с иной санкции этого государства и в соответствии с условиями такого разрешения или санкции. Данное положение прямо вытекает из основополагающего принципа международного воздушного права – принципа полного и исключительного суверенитета государства над его воздушным пространством, также закреплённого в Чикагской конвенции 1944 г. В соответствии с этим принципом каждое государство вправе разрешать, ограничивать и запрещать, а также регулировать порядок выполнения любых полетов на свою или через свою территорию, включая полеты с целью коммерческих перевозок пассажиров и грузов.

В настоящее время регулярные воздушные сообщения между большинством государств, включая Российскую Федерацию, устанавливаются и регламентируются главным образом на основе двусторонних межправительственных соглашений.

В рамках вышеуказанных двусторонних соглашений государства прежде всего определяют договорные линии, по которым разрешается осуществление полетов, и обмениваются коммерческими правами, дающими возможность авиапредприятиям при выполнении полетов воздушных судов перевозить пассажиров, грузы и почту. В международном воздушном праве коммерческие права подразделяются в зависимости от их объема на несколько категорий – так называемые «свободы воздуха». В настоящее время практика регулирования международных воздушных сообщений позволяет выделить следующие «свободы воздуха»:

- **первая «свобода воздуха»** предполагает право авиапредприятия осуществлять транзитный полет без посадки на территории государства, предоставившего это право;
- **вторая «свобода воздуха»** – право авиапредприятия выполнять транзитный полет через иностранную территорию с посадкой в некоммерческих целях (то есть посадкой с целью иной, чем принятие на борт пассажиров (груза или почты) или их высадка (выгрузка);
- **третья и четвертая «свободы воздуха»** обеспечивают выполнение авиаперевозок пассажиров, грузов и почты между страна-

ми-партнерами по соглашению о воздушном сообщении;

- **пятая «свобода воздуха»** означает право авиапредприятия принимать на территории страны – партнера по соглашению о воздушном сообщении пассажиров, направляющихся на территорию третьего государства, а также адресуемые туда же груз и почту и право авиапредприятия высаживать пассажиров и выгружать груз и почту, следующие с территории такого третьего государства, в стране – партнере по соглашению;

- **шестая «свобода воздуха»** – право авиапредприятия осуществлять авиаперевозки пассажиров, груза и почты между страной – партнером по соглашению и третьей страной в обоих направлениях через свою территорию;

- **седьмая «свобода воздуха»** – право авиапредприятия осуществлять авиаперевозки пассажиров, груза и почты между страной – партнером по соглашению и третьей страной в обоих направлениях, используя для этого воздушную линию, не проходящую над территорией своей собственной страны.

Непосредственное осуществление перевозок пассажиров, грузов и почты обеспечивается конкретными авиапредприятиями, которые назначаются государствами в соответствии с требованиями, предусмотренными в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении, и которым государства передают (делегируют) перечисленные коммерческие права, полученные на основании данных соглашений.

Следует отметить, что наряду с использованием механизма двусторонних соглашений на сегодняшний день многие государства обмениваются правами первой и второй «свобод воздуха» также на многосторонней основе, а именно в рамках Соглашения о транзите при международных воздушных сообщениях 1944 г. (Чикагское соглашение о двух «свободах воздуха» 1944 г.). Указанное соглашение предусматривает предоставление каждым государством-участником для гражданских воздушных судов других участвующих государств права пролета над его территорией без посадки и права производить посадку с некоммерческими целями (то есть не для взятия на борт или высадки пассажиров и не для погрузки или выгрузки грузов и почты) при выполнении регулярных международных воздушных сообщений⁵. По состоянию на 1 июля 2006 г. в Чикагском соглашении о двух «сво-

⁵ Соглашение о транзите при международных воздушных сообщениях 1944 г. (ICAO Doc. 9587).

бодах воздуха» 1944 г. участвует 123 государства.

Как видно из указанной выше классификации коммерческих прав («свобод воздуха»), если третья, четвертая и последующие «свободы воздуха» предполагают право авиапредприятий государства – партнера по соглашению принимать на борт и высаживать (выгружать) пассажиров (грузы) для перевозок их на территорию другого государства-партнера, либо третьего государства, то первая и вторая «свободы воздуха» лишь обеспечивают пролет территории государств, лежащих на маршруте полета в третьи страны, и сами по себе не содержат каких-либо прав на выполнение авиаперевозок, то есть не предполагают непосредственное осуществление коммерческой деятельности на территории соответствующего государства. Данное обстоятельство послужило основанием для высказываний в международно-правовой литературе о том, что при предоставлении первой и второй «свобод» государства не должны руководствоваться коммерческими интересами своих авиапредприятий.

В частности, по мнению П. Хаанаппела, неприсоединение отдельных государств к Соглашению о транзите при международных воздушных сообщениях 1944 г., предусматривающему права транзитных пролетов и посадок с некоммерческими целями, и обмен указанными правами на двусторонней основе могут быть обусловлены причинами политического характера, необходимостью обеспечения интересов государственной безопасности, обороны, но ни в коем случае не экономическими факторами⁶.

Польский юрист М. Жилич пишет, что в отношении прав первой и второй «свобод воздуха», являющихся техническими «свободами», государства могут вводить только технические ограничения⁷.

Г. Вассенберг придерживается позиции, что предъявление государством требований экономического характера в обмен на предоставление «свободы» транзитных пролетов является злоупотреблением им своими суверенными правами⁸.

Б. Хавел также указывает на технический характер первых двух «сво-

⁶ Haanappel P. The Transformation of Sovereignty in the Air// Air & Space Law. 1995. No. 6. P. 315.

⁷ Zyllicz M. Key Problems of the Future International Air Transport Regime// Air & Space Law. 1994. No. 3. P. 186.

⁸ Wassenbergh H. «Open Skies»/»Open Markets”: The Limits to Competition// The Use of Airspace and Outer Space for All Mankind in the 21st Century. Kluwer Law International. 1995. P. 195.

бод воздуха». Вместе с тем он обращает внимание, что в ряде случаев эти «свободы» могут иметь существенное экономическое значение⁹.

В отечественной доктрине первая и вторая «свободы воздуха» рассматриваются как носящие вспомогательный характер и не предусматривающие осуществления коммерческой деятельности на территории соответствующего государства. Однако отечественные специалисты по воздушному праву указывают, что получение прав пролета по более коротким и рационально направленным маршрутам, возможности производить дополнительно заправку топливом в пунктах посадок позволяет повышать загрузку самолетов и тем самым получать большие доходы от использования последующих «свобод воздуха» при полетах в третьи страны¹⁰.

На наш взгляд, при рассмотрении вопроса о первой и второй «свободах воздуха» следует учитывать следующее. Во-первых, как справедливо подчеркивает Ю.Н. Малеев, «первые две «свободы» формально не предусматривают привилегию на выполнение воздушной перевозки. Тем не менее такая привилегия в них заложена, поскольку при транзитном пролете перевозятся лица и объекты»¹¹. Следовательно, авиапредприятие, которому предоставлено право транзитных пролетов, использует его прежде всего для осуществления своей коммерческой деятельности.

Во-вторых, при обмене правами пролетов важное значение имеют географическое положение и размеры территории того или иного государства. Если речь идет о маленьком по своим размерам государстве, то получение права выполнять транзитные пролеты через его территорию действительно не представляет особой ценности с коммерческой точки зрения. Однако в тех случаях, когда государство обладает огромной территорией и через него проходят достаточно прямые маршруты, соединяющие другие государства, в которых начинается или заканчивается большой объем перевозок, предоставление им иностранным авиапредприятиям прав пролетов дает последним реальные экономические выгоды. У авиапредприятий появляется возможность сэкономить топливо, сократить время перевозки и в связи с этим

⁹ Havel B.F. In Search of Open Skies: Law and Policy for a New Era in International Aviation. Kluwer Law International. 1997. P. 35.

¹⁰ Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.П. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 129.

¹¹ Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: вопросы теории и практики. М.: Международные отношения, 1986. С. 130.

привлечь дополнительную загрузку (пассажиров, грузы и почту) и в итоге увеличить свои доходы от перевозки.

Таким образом, получение прав транзитных пролетов и посадок с некоммерческими целями может иметь важное экономическое значение, и поэтому вполне объясним и оправдан, по нашему мнению, учет со стороны государств при предоставлении ими данных прав и коммерческих интересов своих собственных авиапредприятий. Неслучайно такие страны, как Российская Федерация, Канада¹², Бразилия, Китай, чьи территории имеют важное значение для транзитных пролетов, не участвуют в Чикагском соглашении о двух «свободах воздуха» 1944 г. и предпочитают регулировать вопросы транзитных пролетов и «технических» посадок на двусторонней основе, требуя взамен первой и второй «свободы воздуха» реальные экономические выгоды для своих авиапредприятий (например, возможность увеличить частоту авиaperевозок, количество пунктов, куда авиапредприятие может выполнять перевозки, и т.п.).

Практика предоставления права пролетов Российской Федерацией

Как и в практике большинства государств, в настоящее время коммерческие права, включая права пролетов, для целей выполнения регулярных авиaperевозок пассажиров и грузов на территорию, с территории и через территорию Российской Федерации предоставляются иностранным авиапредприятиям на основе двусторонних соглашений о воздушном сообщении, заключаемых Правительством РФ с иностранными государствами.

Всего Россия участвует в 140 таких соглашениях, причем около половины из них заключены еще бывшим СССР¹³. Именно поэтому современную практику предоставления права пролетов иностранным авиакомпаниям на сегодняшний день можно рассматривать в качестве продолжения и развития тех договоренностей, которые были достигнуты Советским Союзом в 1970-1980-е годы.

¹² Следует обратить внимание, что первоначально, с 1945 г., Канада являлась участником Чикагского соглашения о двух «свободах воздуха» 1944 г. Однако 10 ноября 1987 г. Канада заявила о своем выходе из данного соглашения.

¹³ В соглашениях, заключенных бывшим СССР, Российская Федерация участвует в качестве его правопреемника (см.: Нота МИД РФ главам дипломатических представительств от 13 января 1992 г. // Дипломатический вестник. 1992. № 2-3. С. 34).

Благодаря географическому положению (перекресток путей из Европы на Дальний Восток и в Юго-Восточную Азию, а также из Западного полушария в Азию) и размеру территории Российской Федерации получение прав пролетов через нее (первая «свобода воздуха») по наиболее коротким и экономически выгодным маршрутам, имеет важное значение для авиакомпаний многих государств. В частности, особую заинтересованность иностранные авиакомпании уже давно проявляют к эксплуатации транссибирского маршрута, поскольку ему нет какой-либо равноценной альтернативы. Например, если протяженность маршрута Токио – Москва – Рим (с пролетом через Сибирь) составляет всего 10 626 км, то маршрута Токио – Анкоридж (Аляска) – Рим – 14 000 км, а так называемого «южного» маршрута Токио – Калькутта – Бомбей – Кувейт – Рим – 14 532 км¹⁴. Предоставление права пролетов через Сибирь иностранным авиакомпаниям, использующим широкофюзеляжные самолеты, позволяет сократить время полета на несколько часов, сэкономить топливо, уменьшить затраты материальных и трудовых ресурсов и соответственно снизить тарифы на авиаперевозки, получив тем самым дополнительно значительные выгоды и преимущества в конкурентной борьбе на авиатранспортном рынке.

Большой интерес в настоящее время существует и к новым кроссполярным маршрутам (они пересекают территорию России не в широтном, как транссибирский маршрут, а в меридиональном направлении), в особенности со стороны американских авиакомпаний; полеты по этим маршрутам дадут им возможность в несколько раз сократить свои эксплуатационные расходы¹⁵.

Активное использование транссибирского маршрута иностранными авиакомпаниями началось еще в 1970-е годы, когда все большее, если не первостепенное значение стал приобретать вопрос об участии Аэрофлота¹⁶ в перевозках между основными рынками (Европа – Япония,

¹⁴ Саморуков В.Д. Дипломат Аэрофлота. М., 2003. С. 246.

¹⁵ По вопросу о преимуществах эксплуатации новых кроссполярных маршрутов см.: Маккейган Д. Новая структура проходящих через Северный полюс авиамаршрутов позволяет существенно сократить полетное время и затраты // ИКАО. 2001. № 2. С. 13.

¹⁶ В данной статье названия «Аэрофлот» и существующее в настоящее время ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» используются как синонимы для обозначения фактически одного и того же авиапредприятия. В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 527 от 28 июля 1992 г. «О мерах по организации международных воздушных сообщений Российской Федерации» ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» был преобразован из производственно-коммерческого объединения

Европа – Америка, Европа – Юго-Восточная Азия и т.д.)¹⁷. Иностранные авиакомпании получили право осуществлять перевозки между Западной Европой и пунктами в Японии и других странах Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии через Сибирь. В свою очередь, Аэрофлоту были предоставлены более широкие права пятой «свободы воздуха», а также права шестой «свободы» для авиаперевозок между Европой и странами Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии через Москву.

Например, в Меморандуме о согласии между Правительством СССР и Правительством Дании по вопросам воздушного сообщения от 9 февраля 1971 г. указывалось, что в связи с открытием воздушного пространства над Сибирью для регулярных полетов иностранных самолетов и на основании «обменных писем» Правительство Союза ССР дает согласие на осуществление назначенными авиапредприятиями Дании и СССР полетов по договорной линии Копенгаген – Москва – Токио. При этом при эксплуатации данной линии, с учетом уже имевшихся договоренностей в соответствии с советско-датским соглашением о воздушном сообщении 1956 г., датское авиапредприятие получило следующие коммерческие права: а) право перевозить пассажиров, багаж, грузы и почту между Копенгагеном и Токио в обоих направлениях транзитом через территорию Советского Союза (по транссибирскому маршруту); б) право перевозить пассажиров, багаж, грузы и почту между Копенгагеном и Москвой в обоих направлениях; и в) ограниченные права пятой «свободы воздуха» в целях перевозки пассажиров между Москвой и Токио. Аэрофлот взамен получил права перевозок пассажиров, грузов и почты между всеми пунктами договорной линии Копенгаген – Москва – Токио в обоих направлениях (то есть права шестой «свободы воздуха») и дополнительно права перевозок между Копенгагеном и любым из следующих пунктов: Лондон, Париж, Амстердам, Брюссель, Осло и Стокгольм (то есть права пятой «свободы воздуха»)¹⁸.

«Аэрофлот – советские авиалинии» с передачей ему всех полномочий производственно-коммерческого объединения «Аэрофлот – советские авиалинии» по действующим межправительственным соглашениям о воздушном сообщении с зарубежными странами, заключенными РФ и бывшим СССР, а также договорам и соглашениям Аэрофлота с иностранными авиакомпаниями, фирмами и организациями в области гражданской авиации (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 5. Ст. 251).

¹⁷ См.: АвиатрансСиб: магистраль века // Гражданская авиация. 2000. № 2. С. 26.

¹⁸ См.: Соглашение между Правительством СССР и Правительством Дании о воздушном сообщении от 31 марта 1956 г. (Сборник действующих договоров, соглашений и

Следует обратить внимание, что первоначально все иностранные воздушные суда при полетах по транссибирскому маршруту должны были производить посадку в Москве. Однако в дальнейшем, по мере внедрения в эксплуатацию дальнемагистральных широкофюзеляжных самолетов, партнеры СССР по соглашениям стали выдвигать требования о предоставлении их авиакомпаниям права беспосадочных полетов по транссибирскому маршруту, поскольку дополнительная посадка в Москве приводила к существенному увеличению их эксплуатационных расходов. В этой связи 3 октября 1983 г. Советом Министров СССР было принято Постановление «Об открытии на территории СССР международных воздушных трасс для беспосадочных полетов иностранных воздушных судов через Сибирь», в котором определялся перечень трасс и предоставлялось Министерству гражданской авиации СССР право разрешать по согласованию с соответствующими ведомствами на основе взаимности выполнение ограниченного количества беспосадочных полетов по указанным трассам воздушными судами государств, с которыми имелись соглашения о полетах по транссибирскому маршруту.

Так, в соответствии с дальнейшими изменениями, внесенными в советско-датское межправительственное соглашение о воздушном сообщении в 1987 г., назначенное авиапредприятие Дании получило право выполнять перевозки пассажиров, грузов и почты между всеми пунктами договорной линии Копенгаген – Москва – Токио в течение 8 месяцев каждого года без посадки в Москве и в течение 4 месяцев с посадкой в Москве¹⁹.

Дополнительные меморандумы и протоколы к соглашениям о воздушном сообщении, подобные тем, которые Правительство СССР подписало с Правительством Дании и согласно которым иностранные авиапредприятия получили возможность осуществлять перевозки по транссибирскому маршруту, вначале с посадкой в Москве, а потом без такой посадки, были оформлены и с другими государствами²⁰.

конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XVIII. М., 1960. С. 574); Меморандум о согласии между Правительством СССР и Правительством Дании по вопросам воздушного сообщения от 9 февраля 1971 г.

¹⁹ См.: Дополнительный протокол к Соглашению между Правительством СССР и Правительством Дании о воздушном сообщении от 30 марта 1987 г. (Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIII. М., 1989. С. 310).

²⁰ См., напр.: Дополнительный протокол к Соглашению между Правительством СССР и Правительством Швеции о воздушном сообщении от 30 марта 1987 г. (Сборник

В соглашениях о воздушном сообщении, заключенных уже Правительством Российской Федерации, также находит продолжение практика, согласно которой в обмен на право пролетов по транссибирскому маршруту иностранных авиапредприятий российские авиапредприятия имеют дополнительные права перевозок пассажиров и грузов между территориями государства – партнера по соглашению и третьих государств.

Например, в соответствии с Соглашением о воздушном сообщении между Правительством РФ и Правительством Королевства Нидерландов в обмен на право голландских авиапредприятий перевозить пассажиров и грузы между пунктами в Нидерландах и Токио, Осакой, Нагоя, Пекином, Шанхаем, Сеулом и Гонконгом через Сибирь (с посадкой или без посадки в Москве) российским авиапредприятиям предоставляется шестая «свобода воздуха» на следующих маршрутах: Амстердам – Москва – Токио, Амстердам – Москва – Осака, Амстердам – Москва – Нагоя, Амстердам – Москва – Пекин или Шанхай, Амстердам – пункты в РФ – Сеул, Амстердам – Москва – Гонконг²¹.

По российско-французскому соглашению о воздушном сообщении авиапредприятия, назначенные Правительством Французской Республики, имеют право выполнять перевозки по транссибирскому маршруту между Парижем и различными пунктами в Японии и Китае. В свою очередь, авиапредприятия, назначенные Правительством Российской Федерации, пользуются правами перевозки между всеми пунктами на следующих маршрутах: Токио – Москва – Париж, Сеул – Пекин – Москва – Париж, Пекин или Шанхай – Москва – Париж, Тайбей – Москва – Париж, Гонконг – Москва – Париж²².

международных договоров СССР. Вып. XLIII. М., 1989. С. 324); Дополнительный протокол к Соглашению между Правительством СССР и Правительством Итальянской Республики о воздушном сообщении от 11 января 1988 г. (Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М., 1990. С. 377).

²¹ Приложение к Соглашению между Правительством РФ и Правительством Королевства Нидерландов о воздушном сообщении от 2 октября 1997 г. (Бюллетень международных договоров. 1998. № 8. С. 90).

²² Приложение к Соглашению между Правительством РФ и Правительством Французской Республики о воздушном сообщении от 2 июля 2001 г. (Бюллетень международных договоров. 2002. № 10. С. 31).

См. также: Приложение к Соглашению между Правительством РФ и Правительством Финляндской Республики о воздушном сообщении от 8 декабря 1993 г. (Бюллетень международных договоров. 2001. № 6. С. 24); Приложение к Соглашению между Правительством РФ и Правительством Ирландии о воздушном сообщении от 31 марта 1993 г. (U.N. Treaty Series. 1997. Vol. 1990. P. 171); Приложение к Соглашению между Правительством РФ и Правительством Новой Зеландии о воздушном сообщении от 18 марта 1993 г. (Бюллетень международных договоров. 1993. № 3. С. 57).

Таким образом, в обмен на право пролетов иностранных авиапредприятий через территорию нашей страны по экономически выгодному транс-сибирскому маршруту (первая «свобода воздуха») отечественным авиапредприятиям, и в частности Аэрофлоту, предоставлены широкие права перевозок пассажиров и грузов по пятой и шестой «свободам воздуха», которые традиционно вызывают наибольшие споры в практике многих государств и в полном объеме предоставляются далеко не часто. Данные договоренности явились конкретным воплощением одного из важнейших принципов современного международно-правового регулирования воздушных сообщений – принципа взаимности. При этом вышеуказанные соглашения о воздушном сообщении исходят не из арифметического равенства предоставляемых прав, а из реального веса и взаимовыгодности их для обеих договаривающихся сторон.

В иностранной международно-правовой литературе высказывается точка зрения, что принцип взаимности не должен подобным образом применяться в отношении прав первой и второй «свобод воздуха», поскольку это якобы противоречит духу международного воздушного права и Чикагской конвенции 1944 г.²³. Тем самым за право пролетов над своей территорией государство может требовать от своего партнера лишь аналогичное право, но ни в коем случае не право перевозок. Однако такая позиция не находит поддержки в отечественной доктрине.

Так, А.Н. Верещагин, рассуждая о принципе взаимности в регулировании международных воздушных сообщений, писал: «...ни в науке международного воздушного права, ни в международной практике нет обязательного правила, требующего, чтобы транзитный маршрут предоставлялся только за транзитный маршрут, количество предоставляемых пунктов посадок соответствовало числу полученных пунктов посадок, а общий километраж предоставленных маршрутов соответствовал полученному километражу. Применение указанных принципов в отрыве от других условий привело бы лишь к формальному равенству сторон в обмениваемых правах, которое столь часто означает их реальное неравенство»²⁴.

В.С. Грязнов также обращает внимание на то, что при предоставле-

²³ См., напр.: Wassenbergh H. "The Right To Fly" and "The Right to Carry Traffic by Air", in *International Air Transportation, After 40 Years // Regulatory Reform in International Air Transport* / Edited by Chia-Jui Cheng. Regency Publishing Worldwide. 2000. P. 201.

²⁴ Верещагин А.Н. *Международное воздушное право*. М.: Международные отношения, 1966. С. 149.

нии права транзитных полетов необходимо исходить не из формального арифметического равенства, а из значения всего комплекса прав, которыми обмениваются стороны соглашения²⁵.

Применение принципа взаимности к правам пролетов тесно связано с вопросом о том, каким образом следует рассматривать данные права: как чисто технические или как имеющие и определенное экономическое значение. Если эти права носят чисто технический характер, то вряд ли можно в обмен на них получить ценные с коммерческой точки зрения права перевозок. Однако если права транзита рассматривать как имеющие важное экономическое значение, то, руководствуясь принципом взаимности, государство может обменивать их в том числе и на права, например, пятой и шестой «свобод воздуха».

Анализ указанного вопроса, изложенный в предыдущем разделе настоящей статьи, показал, что последний подход является более правильным, в связи с чем как советская практика, так и современная российская практика в области обмена коммерческими правами, и в частности предоставления иностранным авиапредприятиям права пролетов по транссибирскому маршруту, представляется совершенно обоснованной.

Кроме того, с учетом вышеизложенного обоснованным также представляется эксплуатация авиалиний, проходящих над Сибирью, на основе пульных соглашений. Обязанность отечественного авиапредприятия и авиапредприятий соответствующих государств – партнеров по соглашениям о воздушном сообщении заключить друг с другом такие пульные соглашения предусмотрена в меморандумах и дополнительных протоколах к соглашениям о воздушном сообщении, подписанных Правительством СССР с иностранными государствами в 1970-е-1980-е годы. Выполнение назначенными авиапредприятиями данного требования являлось и по-прежнему остается необходимым условием осуществления полетов и перевозок между Европой и Юго-Восточной Азией по транссибирскому маршруту, причем вне зависимости от того, производится ли при этом соответствующим иностранным авиапредприятием посадка на территории Российской Федерации или нет.

Пульные соглашения (соглашения о пуле) – один из видов коммерческих соглашений, которые широко используются вплоть до настоящего времени в практике многих авиапредприятий, назначенных соот-

²⁵ Грязнов В.С. Регулирование коммерческой деятельности авиатранспортных предприятий в современном международном воздушном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 10.

ветствующими государствами для авиаперевозок пассажиров и грузов по договорным линиям. Соглашения о пуле предусматривают порядок распределения доходов от эксплуатации определенных авиалиний с целью исключения недобросовестной конкуренции и более равномерного распределения загрузки между сторонами²⁶.

Основой любого пульного соглашения является порядок внесения в пул²⁷ доходов от эксплуатации оговоренной в таком соглашении авиалинии и порядок их распределения в дальнейшем между авиапредприятиями-партнерами. В пул вносятся доходы от авиаперевозок пассажиров и грузов, взносы авиапредприятий в пул осуществляются по согласованным пульным ставкам раздельно по пассажирам и грузам. Распределение доходов из пула обычно производится по периодам эксплуатации – летнему (с 1 апреля по 31 октября) и зимнему (с 1 ноября по 31 марта). Простейшая форма распределения доходов – пропорционально количеству рейсов, выполненных каждым авиапредприятием-партнером.

В качестве примера простейшая форма пула может выглядеть следующим образом: авиапредприятия-партнеры А и В используют самолеты примерно одинаковой вместимости и выполняют перевозки с частотой по два рейса в неделю по соответствующей договорной линии и по единому пассажирскому тарифу 100 долларов США; все доходы, полученные партнерами от эксплуатации данной линии, вносятся в пул и распределяются поровну (50%:50%). Предположим, партнер А перевез за определенный период 10 000 платных пассажиров, доход от которых составляет 1 000 000 долларов США, а партнер В – 5 000 платных пассажиров, доход от которых составляет 500 000 долларов США. Общий доход, внесенный в пул, будет составлять 1 500 000 долларов США. Доля каждого авиапредприятия-партнера при распределении дохода из пула составит 750 000 долларов США. В данном случае платежи партнера А партнеру В в рамках соглашения о пуле будут составлять 250 000 долларов США.

Таким образом, при эксплуатации авиалиний, проходящих над Сибирью, на основе пульных соглашений российское авиапредприятие и

²⁶ По вопросу пульных соглашений см.: Грязнов В.С. Правовые основы воздушных сообщений. М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес», 2001. С. 219; Грязнов В.С. Международные авиаперевозки (правовые вопросы). М.: Юридическая литература, 1982. С. 30; Международное воздушное право. Книга 2/Под ред. А.П. Мовчана и О.Н. Садикова. М.: Наука, 1981. С. 91; Афанасьев В.Г. Международные отношения в области гражданской авиации. М.: Международные отношения, 1983. С. 123.

²⁷ В переводе с английского «пул» (pool) означает «объединенный фонд», «общий котел».

авиапредприятия государства – партнера по соглашению о воздушном сообщении всегда имеют фиксированную долю доходов, причем как в случаях, когда иностранные авиапредприятия выполняют рейсы через Сибирь с посадкой на территории России, так и в случаях беспосадочных рейсов. Если перечисляемые в пул доходы российского авиапредприятия от перевозок пассажиров и грузов по транссибирскому маршруту оказываются меньше доходов иностранных авиапредприятий от перевозок по данному маршруту, то последние обязаны выплачивать российскому авиапредприятию соответствующую разницу с учетом условий пультного соглашения.

Именно выплаты иностранными авиапредприятиями вышеуказанной разницы в доходах от эксплуатации договорных линий, проходящих над Сибирью, очень часто называют «роялти» или «сборы за пролет по транссибирскому маршруту». В связи с тем, что на сегодняшний день авиапредприятием, назначенным Правительством РФ для авиаперевозок по транссибирскому маршруту на основании соглашений о воздушном сообщении России с иностранными государствами, и соответственно авиапредприятием, участвующим в рассмотренных выше пультных соглашениях с иностранными авиакомпаниями, является ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» – общество, 51% акций которого находится в собственности Российской Федерации – считается, что в виде выплат ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» разницы в доходах от авиаперевозок по транссибирскому маршруту иностранные авиакомпании, по существу, платят России сборы за пролет через ее территорию. По утверждению некоторых западных юристов, подобная практика России противоречит статье 15 Чикагской конвенции 1944 г., согласно которой никакое договаривающееся государство не взимает каких-либо пошлин, налогов или других сборов только лишь за право транзита через его территорию любого воздушного судна договаривающегося государства²⁸.

Однако, по нашему мнению, нет никаких оснований рассматривать платежи иностранных авиакомпаний ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» в рамках пультных соглашений ни в качестве «роялти» или сборов за пролет через российскую территорию, ни как нарушение Россией статьи 15 Чикагской конвенции 1944 г. или иных международно-правовых обязательств по следующим причинам.

²⁸ Haanappel P. The Transformation of Sovereignty in the Air// Air & Space Law. 1995. No. 6. P. 317.

Во-первых, ни один официальный документ (в частности, протоколы и меморандумы к двусторонним соглашениям о воздушном сообщении между Россией и иностранными государствами), касающийся вопросов эксплуатации авиалиний, проходящих через Сибирь, не содержит такие термины, как «роялти» или «сборы за пролет», применительно к платежам иностранных авиакомпаний ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» в рамках пульных соглашений.

Во-вторых, платежи, получаемые ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» в рамках пульных соглашений, связаны с перераспределением доходов между иностранными авиапредприятиями и ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» от эксплуатации определенных авиалиний, проходящих через Сибирь, и не являются компенсацией или сборами, выплачиваемыми иностранными авиапредприятиями в одностороннем порядке. В том случае, если перечисляемые в пул доходы иностранных авиапредприятий от перевозок по указанной авиалинии оказываются больше, чем доходы ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии», то они возмещают последнему соответствующую разницу. Однако при определенных экономических условиях можно представить ситуацию, когда доходы ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» от авиаперевозок по транссибирскому маршруту окажутся выше, чем доходы его иностранных партнеров. В этом случае разница в доходах будет выплачиваться авиакомпанией «Аэрофлот – российские авиалинии» в соответствии с положениями соглашений о пуле.

В-третьих, в статье 15 Чикагской конвенции 1944 г. говорится о сборах, взимаемых государством, в то время как внесение иностранными авиапредприятиями доходов в пул от эксплуатации авиалиний, проходящих над Сибирью, для последующего перераспределения является предметом их коммерческих соглашений с ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» – самостоятельным хозяйствующим субъектом. То обстоятельство, что 51% акций ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» находится в собственности Российской Федерации, является обычным явлением для национальных авиакомпаний многих государств и не изменяет ни его правового статуса как самостоятельной коммерческой организации, созданной и действующей по законодательству Российской Федерации, ни правовой природы коммерческих договоренностей российского авиаперевозчика с его иностранными партнерами.

И, наконец, наличие в соглашениях о воздушном сообщении между Россией и иностранными государствами положений, которые обязывают назначенные авиапредприятия сторон заключить друг с другом пульные соглашения в целях эксплуатации транссибирского маршрута, само по себе не является нарушением Россией каких-либо международно-правовых обязательств. Пульные соглашения широко использовались и до настоящего времени используются авиакомпаниями многих государств при эксплуатации международных авиалиний. Конечно, включая в соглашения о воздушном сообщении указанные положения, касающиеся договоренностей о пуле, заинтересованное правительство стремится гарантировать своему национальному авиапредприятию определенную долю доходов от перевозок по договорным линиям, что в условиях полной либерализации воздушного транспорта можно рассматривать в качестве нарушения свободы конкуренции на авиатранспортном рынке. Однако вопрос о том, следует ли осуществлять либерализацию авиатранспортной отрасли, а также каковы должны быть темпы и масштабы такой либерализации, объемы предоставляемого доступа к рынку и коммерческих прав («свобод воздуха»), решается каждым государством по своему усмотрению в соответствии с принципом полного и исключительного суверенитета на его воздушное пространство. Как показали итоги V Всемирной авиатранспортной конференции, проходившей в марте 2003 г. под эгидой Международной организации гражданской авиации (ИКАО), на сегодняшний день степень либерализации рынка авиаперевозок в отношениях между государствами далеко не одинакова²⁹. Это связано с различиями в размерах их территории, географическом положении, экономическом развитии, в уровне конкурентоспособности их авиаперевозчиков.

Таким образом, представляется, что проблема установления Россией условий использования иностранными авиапредприятиями прав пролета по транссибирскому маршруту должна решаться не отдельно, а в контексте либерализации регулирования воздушных сообщений между Российской Федерацией и иностранными государствами в целом, в зависимости от того, какой политики будет придерживаться Российская Федерация в области воздушного транспорта.

Как следует из Основ политики РФ в области авиационной деятель-

²⁹ См.: Либерализация доступа к рынку (ICAO Doc. ATConf/5-WP/8. 17/9/02).

ности на период до 2010 года, утвержденных Президентом РФ 3 марта 2001 г., государственные интересы Российской Федерации в области авиации включают обеспечение гарантированного доступа России к мировому воздушному пространству, формирование развитой сети внутренних и международных воздушных сообщений и обеспечение ее эффективного функционирования в соответствии с возможностями воздушного транспорта и спросом на воздушные перевозки, обеспечение выгодных для России условий ее участия в международном разделении труда на мировом рынке авиационных товаров и услуг в области авиации³⁰.

Существующая до настоящего времени российская практика предоставления иностранным авиапредприятиями прав пролета по транссибирскому маршруту является одним из важнейших средств обеспечения выгодных для России условий ее участия в авиаперевозках между основными мировыми рынками. Кроме того, данная практика позволяет, в частности, национальному авиаперевозчику ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» участвовать на основе принципа взаимности со своими иностранными партнерами в распределении доходов от эксплуатации экономически выгодного транссибирского маршрута.

Вполне очевидно, что в связи с огромными преимуществами транссибирского маршрута иностранные авиакомпании стремятся получить как можно более широкие права пролетов по нему. Однако необходимо учитывать, что предоставление Российской Федерацией в неограниченном объеме первой «свободы воздуха» своим партнерам по соглашениям, а также обмен ее на многосторонней основе, например путем присоединения к Чикагскому соглашению о двух «свободах воздуха» 1944 г., может негативно отразиться на уровне конкурентоспособности российского воздушного транспорта и сделать практически невозможным использование преимуществ транссибирского маршрута для получения Россией более выгодных позиций на мировом авиатранспортном рынке. Сказанное полностью относится и к эксплуатации кроссполярных маршрутов, которые, как уже отмечалось, также пересекают территорию России и представляют значительный экономический интерес для иностранных авиапредприятий.

С учетом изложенного, несмотря на неоднократные призывы со сто-

³⁰ Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 года (утверждены Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 03.03.2001 № ПР-241).

роны ИКАО о скорейшем присоединении к Чикагскому соглашению о двух «свободах воздуха» 1944 г.³¹, думается, что пока России не следует становиться его участником. В ближайшем будущем, по крайней мере до тех пор, пока не будет создана отечественная авиатранспортная отрасль, способная выдержать конкуренцию со стороны иностранных, главным образом западноевропейских и американских, авиакомпаний, представляется целесообразным продолжать регулирование порядка использования прав первой и второй «свобод воздуха» на двусторонней основе с учетом специфики отношений с конкретными государствами. Следует еще раз подчеркнуть, что подобная позиция Российской Федерации ни в коей мере не ведет к нарушению каких-либо ее международно-правовых обязательств, а напротив, полностью соответствует основополагающим принципам международного воздушного права и вполне укладывается в рамки существующей на сегодняшний день практики правового регулирования воздушных сообщений между государствами.

³¹ Напр.: Report of the Worldwide Air Transport Conference on International Air Transport Regulation: Present and Future, Montreal, 23 November – 6 December 1994 (ICAO Doc. 9644 AT Conf/4); Декларация глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта (ICAO Doc. ATConf/5. 31/3/03).