Врбашки Лазар . Правовое регулирование воздушных перевозок и аэронавигации в ЕС: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.10 / Врбашки Лазар ;[Место защиты: «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»].- Москва, 2016

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Правовые основы регулирования воздушных перевозок и аэронавигации в ЕС 16**

1.1. Основные понятия и категории 16

1.2. Становление правового регулирования воздушных перевозок в ЕС 20

1.3. Либерализация авиатранспортного рынка ЕС 25

1.4. Становление правового регулирования аэронавигации в ЕС 39

1.5. Соотношение международного права и права ЕС в области правового регулирования воздушных перевозок и аэронавигации 48

**Глава II. Совершенствование правового регулирования воздушных перевозок в ЕС и внешняя политика Союза в сфере воздушного транспорта 61**

2.1. Особенности правового регулирования воздушных перевозок в ЕС 61

2.1.1. Лицензирование авиаперевозчиков ЕС 61

2.1.2. Доступ авиаперевозчиков ЕС на внутренние воздушные линии Европейского Союза 74

2.1.3. Регулирование тарифов на авиаперевозки 90

2.1.4. Права пассажиров в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения авиаперевозки 94

2.2. Правовые основы отношений ЕС с третьими странами по вопросам воздушных перевозок 102

2.2.1. Внешняя компетенция ЕС в области воздушного транспорта 102

2.2.2. Содержание внешней авиатранспортной политики ЕС 110

2.2.3. Правовые основы взаимоотношений ЕС и России в области воздушных перевозок 120

**Глава III. Совершенствование правового регулирования аэронавигации в ЕС 131**

3.1. Классификация аэронавигационных услуг 131

3.2. Совершенствование правового регулирования аэронавигации в Европе: стимулы и преграды для сотрудничества ключевых участников 133

3.3. Проект «Единое европейское небо» 143

3.3.1. Пакет четырех регламентов 2004 г. 143

3.3.2. Реструктуризация верхнего воздушного пространства в ЕС. Трансграничное предоставление аэронавигационных услуг 150

3.3.3. Аэронавигационные услуги и меры ответственности 158

3.3.4. Совершенствование проекта «Единое европейское небо» 168

Заключение 176

Источники и литература 181

## Либерализация авиатранспортного рынка ЕС

Тем не менее, наиболее целесообразной идеей, удовлетворяющей как соображениям национальной безопасности государств, так и интересам международного сообщества в прогрессивном развитии космического права явилась советская инициатива, представленная на рассмотрение Комитету по мирному использованию космического пространства ООН еще в конце 70-х годов двадцатого века. Смысл этой концепции, которая хоть и не была закреплена в международно-правовых актах, но ввиду своей популярности стала обычно-правовой нормой международного права, состоит в установлении нижнего предела условного космического пространства на высоте 100 - 120 км над уровнем моря (без особого правового закрепления мезосферы).

Заключенная в 1944 г. Конвенция о международной гражданской авиации82 (Чикагская конвенция) заменила Парижскую конвенцию и другие упомянутые международные договоры, разработанные на ее основе. Примечательно, что Чикагская конвенция, унаследовав положение о суверенитете государств над их воздушным пространством у Парижской конвенции 1919 г., в отношении воздушных сообщений не стала следовать унифицированному подходу последней, которая не классифицировала такие сообщения. Во второй главе Чикагской конвенции воздушные сообщения сразу разделяются на нерегулярные и регулярные, что напрямую влияет на спектр прав использования воздушного пространства иностранного государства при осуществлении таких сообщений.

Дело в том, что, в соответствии со статьей 5 Чикагской конвенции, воздушные суда государства-члена, не являющиеся воздушными судами, занятыми в регулярных международных воздушных сообщениях, имеют право осуществлять полеты на территорию других государств-членов или транзитные беспосадочные полеты через их территорию и совершать посадки с некоммерческими целями без необходимости получения предварительного разрешения (и при условии, что государство, над территорией которого осуществляется полет, имеет право требовать совершения посадки).83 В этом и заключается практическое обоснование классификации воздушных сообщений с аэронавигационной точки зрения на две группы: если нерегулярные воздушные сообщения могут осуществляться без получения предварительного разрешения, то для регулярных воздушных сообщений, хоть, и установлены свободы воздуха, всегда действует разрешительный порядок.

Несмотря на это, сегодня, на практике, многие государства все-таки устанавливают разрешительный порядок при осуществлении иностранными воздушными судами нерегулярных воздушных сообщений над их территорией, тем самым расшатывая основополагающие разработки Чикагской конвенции. Такого рода разрешение обычно запрашивается до совершения полета и оформляется в упрощенной форме (по сравнению с регулярными полетами), а иногда применяется уведомительный порядок, в соответствии с которым осуществление нерегулярных воздушных сообщений допускается по диспетчерскому разрешению.

Что же касается регулярных воздушных сообщений, то обязательный разрешительный порядок предлагается государствам оформить по стандартной форме двусторонних соглашений о воздушных сообщениях, заключенных многими государствами-членами ЕС с третьими странами и пересматриваемых в рамках первого направления внешней политики ЕС в сфере воздушного транспорта.

Не останавливаясь на трех основных принципах международного воздушного права, закрепленных в Чикагской конвенции,85 хотелось бы отметить, что уже структура воздушного пространства раскрывается в 18 Приложениях к конвенции. В них содержатся Стандарты и рекомендованные практики (SARPs от англ. Standards and Recommended Practices) Международной организации гражданской авиации (ИКАО), которые охватывают все технические и операционные аспекты осуществления полетов и совершенствуются Аэронавигационным бюро ИКАО.

Некоторые положения SARPs далее уточняются в Процедурах для аэронавигационных служб (PANS от англ. Procedures for Air Navigation Services), которые охватывают эксплуатационные практики и материалы, слишком подробные для включения в качестве SARPs, но углубляющие общие положения SARPs по вопросам аэронавигации; Региональных дополнительных процедурах (SUPPs от англ. Supplementary Procedures), которые по своим характеристикам весьма напоминают PANS, но в отличие от последних действуют не в глобальном, а в региональном масштабе;86 а также Инструктивной документации, которая дополняет SARPs и PANS и нацелена на облегчение их имплементации.

Этот постоянно модернизируемый правовой массив позволил на современном этапе дальше совершенствовать аэронавигацию через проекты типа «Единое европейское небо».

Подытоживая вышеизложенное, следует отметить, что, хотя формирование правового регулирования аэронавигации на уровне ЕС шло еще более медленными темпами нежели интеграция регулирования воздушных перевозок, в этом не существовала столь скорая необходимость. Дело в том, что в отличие от национального правового регулирования воздушных перевозок, где доминировали различные по своему содержанию двусторонние соглашения, правовое регулирование аэронавигации в государствах-членах ЕС меньше нуждалось в гармонизации, поскольку эти страны являлись участниками большинства соответствующих многосторонних международных договоров. Как отмечают Шоукросс и Бьюмонт, «большая часть норм внутригосударственного воздушного права многих государств непосредственно воспринята из международных конвенций, участниками которых являются их правительства и постановлениям которых соответствующим образом придана обязывающая сила их внутренним законодательством».

Такое положение дел обеспечило довольно высокий уровень единообразия правового регулирования аэронавигации в государствах-членах ЕС, что позволило в последние десятилетия сконцентрироваться на долгосрочных проектах модернизации регулирования аэронавигации в масштабе всего Европейского Союза, и даже всего европейского континента, без необходимости принятия предварительных мер по гармонизации законодательства государств-членов ЕС.

## Соотношение международного права и права ЕС в области правового регулирования воздушных перевозок и аэронавигации

Однако для того чтобы все положительные стороны код-шеринга могли проявиться, важно обеспечить должный уровень ответственности за осуществление авиаперевозок и гарантировать на должном уровне защиту прав потребителей на авиационном рынке. Такая необходимость подчеркивается не только в научной литературе, но и в публикациях наиболее авторитетных международных организаций в сфере авиации.156

Предварительным условием создания надежного механизма ответственности является высокий уровень информированности всех участников перевозочного процесса о применимых код-шеринговых соглашениях. Данная проблема долгое время заботила международное авиационное сообщество, и прежде всего ИКАО, которая предложила наложить бремя по информированию общественности на авиакомпании, равно как и на туристические агентства и иных посредников между перевозчиками и пассажирами. Таким образом, последним информация передается во время регистрации на рейс и на протяжении всех стадий перевозки, как в устной форме, так и в письменной форме (на авиационном билете, документе, сопровождающем билет и содержащем информацию о плане маршрута, либо заменяющем билет).157

Перейдем к следующему важному вопросу. Регламент № 2408/92 предоставлял государствам-членам ЕС возможность ограничить режим внутриевропейского каботажа путем наложения обязанности на авиаперевозчиков обслуживать общественно значимые маршруты, которые в силу ряда факторов непривлекательны для авиакомпаний, но весьма ценны для развития регионов ЕС. На первый взгляд, может показаться, что любые устанавливаемые ограничения свободы доступа авиаперевозчиков ЕС на внутренние воздушные линии Союза не соответствуют общей тенденции либерализации авиационного рынка ЕС. Однако, это не совсем так, поскольку либерализация регулирования воздушных сообщений вовсе не предполагает установление ничем не ограниченной свободы, способной рано или поздно повлечь нарушения интересов одних участников авиационного рынка по мере удовлетворения интересов других. В этом отношении сложно не согласиться с мнением А.А. Баталова, полагающего, что необходимость соответствия старого Регламента основополагающим целям учредительных договоров,158 а также установление им же гарантий, препятствующих необоснованному ограничению конкуренции и свободы деятельности на авиационном рынке, позволяют сделать вывод о согласованности устанавливаемых Регламентом ограничений с политикой либерализации.159 К тому же, следуя общей тенденции либерализации, Регламент № 1008/2008 еще больше сократил перечень такого рода ограничений.

Правовые нормы, регулирующие данную область, занимали большую часть Регламента № 2408/92 и во многом повторяются, с небольшими уточнениями, в новом Регламенте. Так, Регламент № 1008/2008 указывает, что государство-член ЕС, после консультаций с другими заинтересованными государствами-членами Евросоюза и после уведомления Европейской Комиссии, аэропортов и авиаперевозчиков, эксплуатирующих маршрут, может наложить обязательство по выполнению общественно значимых авиасообщений на регулярной основе между аэропортом Союза и аэропортом, обслуживающим периферийный или развивающийся регион на территории ЕС; или на мало обслуживаемых маршрутах – в любой аэропорт на территории ЕС, при условии, что такой маршрут рассматривается жизненно важным для экономического и социального развития региона, который этот аэропорт обслуживает.160 Далее уточняется, что обязательство может быть наложено только в объеме, необходимом для обеспечения на данном маршруте минимального обслуживания данного региона, удовлетворяющего определенным стандартам непрерывности, регулярности, ценообразования или минимального пассажиропотока, которое авиаперевозчики бы не приняли на себя исходя исключительно из своих коммерческих интересов.161

Критерий наличия минимального обслуживания региона, который является одним из ключевых условий введения государствами-членами ЕС обязательств по выполнению общественно значимых перевозок, старый и новый Регламент излагают по-разному. Согласно Регламенту № 2408/92 таким критерием выступало обслуживание маршрута иными транспортными средствами, способными обеспечить адекватное и бесперебойное сообщение при пассажиропотоке, превышающем 30 000 мест в год.162 Регламент № 1008/2008 в качестве критерия выдвигает наличие иных видов транспортных средств на маршруте, обеспечивающих бесперебойное сообщение с частотой не менее двух раз в день.163

На первый взгляд критерий, установленный старым Регламентом, может показаться более точным и показательным при квалификации обеспеченности района ЕС транспортным сообщением. Однако это не совсем так, поскольку он не устанавливает параметры бесперебойного сообщения, а сама цифра пассажиропотока полезна для коммерческих вычислений и мало говорит о необходимостях конкретного региона. Для целого ряда малонаселенных регионов большее значение имеет частота сообщения, нежели пассажиропоток. Соответственно, удовлетворяющим требования старого Регламента может быть признанно железнодорожное сообщение с необходимым ежегодным пассажиропотоком, которое, однако, связывает отдаленный регион с центральными районами лишь раз в неделю. Несмотря на то, что это явно не представляется адекватным для развития региона, такую характеристику может дать только Суд ЕС, по итогам рассмотрения конкретного дела, поскольку Регламент не уточняет, что следует считать адекватным.

Таким образом, и в данной сфере используемые на практике европейским законодателем механизмы регулирования следуют основополагающим процессам позитивной и негативной интеграции, отмечаемым в доктрине. Как пишет Г.П. Толстопятенко, «оба подхода (позитивная и негативная интеграция) используются следующим образом: если в институтах ЕС государства не могут договориться о принятии нормативного правового акта (позитивная интеграция), то вопросы, которые не удалось решить на уровне ЕС, решаются государствами-членами самостоятельно в рамках их компетенции, с учетом ограничений, установленных запретами Суда ЕС (негативная интеграция) на действия, противоречащие интеграционной ... политике.»164

## Регулирование тарифов на авиаперевозки

С развитием авиации совершенствовались и авиационные технологии, позволяющие управлять полетами. Так возникло множество специальных высокотехнологичных устройств: радары, приводные радиостанции, всенаправленные азимутальные радиомаяки, а также самые последние наработки – спутниковые системы навигации. Параллельно с этим стало увеличиваться число судов, находящихся в воздухе в любой момент времени. Это повлекло за собой необходимость контролирования воздушного пространства с земли и учреждения первых агентств по управлению воздушным движением. С увеличением нагрузки на особо популярные маршруты в ЕС, – такие как, например, воздушные линии, соединяющие материковую Европу с Соединенным Королевством, – стали все более явно проявляться слабые стороны традиционной системы управления воздушным движением.

С другой стороны, массовое распространение среди европейских авиакомпаний нового поколения узкофюзеляжных воздушных судов повышенной экономичности247 привело к более частым перелетам воздушных судов (из-за их меньшей вместимости), что только усугубило проблему загруженности европейского воздушного пространства. Все это стало причиной того, что задержки рейсов становились регулярными, снижая уровень эффективности и экономической целесообразности воздушных перевозок.

В Европе о необходимости выхода из сложившейся ситуации заговорили еще в конце 80-ых годов прошлого столетия, когда задержки рейсов достигли недопустимых масштабов. В ответ различные организации, – такие как АЕА и Немецкая ассоциация пользователей воздушного пространства, – опубликовали доклады, указывающие на проблемы пропускной способности, эффективности и рентабельности воздушного транспорта.248 В 1996 году Европейская Комиссия разработала Белую книгу по управлению воздушным движением. По сути, речь шла о первом документе, детально излагающем проблемы действовавшей в то время системы и возможные пути ее совершенствования.249

Согласно методологии ИКАО аэронавигационные услуги подразделяются на четыре основных вида, которые, в свою очередь, подразделяются на более специализированные подвиды.250

К первому виду относится организация воздушного движения (ОрВД), включающая управление воздушным движением (УВД или ATC от англ. Air Traffic Control), когда главной задачей специальных служб является обеспечение безопасной эксплуатации воздушных судов в воздухе и на земле. Составной частью ОрВД являются также тесно связанные между собой услуги по управлению потоком воздушного движения (ATFM от англ. Air Traffic Flow Management)251 и услуги по управлению воздушным пространством (ASM от англ. Air Space Management). Здесь главная задача состоит в максимально эффективном предоставлении ограниченного ресурса воздушного пространства для широкого круга пользователей. Благодаря недавнему расширению компетенции институтов и органов ЕС, европейская интеграция движется наиболее стремительными темпами именно в данной области.

Второй вид услуг включает системы связи, навигации и наблюдения (CNS от англ. Communication, Navigation and Surveillance Systems). Каждое данное направление обеспечивают соответствующие наземные службы и спутниковые системы.

Последние два вида услуг включают: метеорологическое обслуживание полетов (MET от англ. Meteorological Services); вспомогательные услуги (Ancillary Services), включающие поисково-спасательные операции (SAR от англ. Search and Rescue), расследование авиационных происшествий, предоставление аэронавигационных карт и прочих информационных услуг.

Европейский Союз в лице его институтов.252 Во-вторых, это Европейская организация по обеспечению безопасности аэронавигации (далее – Евроконтроль). В своей деятельности ЕС и Евроконтроль руководствуются общей задачей, которой является совершенствование механизма регулирования аэронавигации в Европе. На этом общие черты заканчиваются, а различия проявляют себя как в особенностях правовой природы и внутренней структуры, так и в способах принятия и исполнения решений. В процессе взаимного сотрудничества ЕС и Евроконтроля указанные различия зачастую оборачиваются конфликтными ситуациями, которые так или иначе приходится преодолевать ввиду взаимозависимости и взаимодополняемости двух субъектов регулирования европейской аэронавигации.

Евроконтроль является международной межправительственной организацией, созданной в 1960 г. на основании международной конвенции, которая была подписана шестью европейскими государствами.253 Основная цель ее создания – усиление сотрудничества в сфере регулирования воздушного движения и аэронавигации в Европе. На начальном этапе Евроконтроль выполнял преимущественно роль координатора в планировании и исследовании вопросов аэронавигации. Со временем Конвенция была дополнена многосторонним соглашением, согласно которому Евроконтроль получил право взимать сборы за оказываемые услуги. По мере того, как росло число членов данной организации,254 расширялся и перечень услуг, оказываемых Евроконтролем. Все эти услуги входили в три вышеупомянутые области ОрВД.

Следует отметить, что в области правового регулирования различных областей аэронавигации опыт Евроконтроля, безусловно, богаче опыта

Европейского Союза. Это связано с тем, что ЕС проявляет свою активность в данной сфере лишь последние десять лет. К тому же Евроконтроль традиционно поддерживал тесные связи с ИКАО255 (в рамках которого аэронавигацией занимается отдельное бюро), Европейской конференцией гражданской авиации (ЕКАК) и прочими ведущими международными авиационными организациями, благодаря чему он смог воспользоваться передовыми теоретическими исследованиями и проверенными на практике механизмами регулирования в других регионах мира.

Это позволяет Евроконтролю своевременно определять текущие проблемы и быстро находить приемлемые решения. Так, до разработки Европейской Комиссией проекта «Единое европейское небо», Евроконтроль указал на необходимость совершенствования организации воздушного пространства в Европе256 в своем программном документе, ориентированном на новое тысячелетие: «Вместе с моделированием… оптимальных структур воздушного пространства, это [модернизация воздушного пространства – Л.В.] прогрессивно приведет к единообразной организации воздушного пространства и единому панъевропейскому режиму воздушного пространства. Такая организация основана на принципе соседствующих объемов воздушного пространства, установленных на основе критериев операционной производительности, не ограниченной национальными границами, тем самым предоставляя максимальную свободу всем пользователям воздушного пространства».257

## Реструктуризация верхнего воздушного пространства в ЕС. Трансграничное предоставление аэронавигационных услуг

Из указанного следует, что ответственность аэронавигационных служб на практике потенциально возникает так же часто, как и ответственность воздушного перевозчика. При этом, в отличие от целой системы международно правовых актов, посвященных ответственности авиаперевозчиков и имплементированных в национальном законодательстве большинства стран мира, на данный момент отсутствуют как международные, так и национальные правовые акты, специально посвященные вопросам ответственности аэронавигационных служб. В связи с этим, в настоящее время вопросы ответственности аэронавигационных служб регулируются в основном общими положениями гражданского законодательства о внедоговорной ответственности.

В отдельных странах, где авиационная отрасль наиболее развита (прежде всего, в США), постепенно формируется судебная практика по делам об ответственности органов УВД, опирающаяся в основном на положения приложений к Чикагской конвенции и акты национальных органов в сфере воздушного транспорта. Думается, что часто цитируемое Приложение № 2 «Правила полетов», является весьма авторитетным источником для судебной практики в силу того, что оно, как пишет В.Д. Бордунов, в отличие от других приложений, не содержит рекомендованные практики, а только обязательные для применения стандарты.314 Однако дать положительную оценку такой слабой в целом правовой регламентации нельзя. При всей своей авторитетности, приложения к Чикагской конвенции скорее носят технический, нежели правовой характер, а отсутствие специального правового регулирования вопросов ответственности органов УВД крайне неблагоприятно сказывается на эффективности их деятельности и работоспособности самих авиадиспетчеров. Разработка правового регулирования ответственности органов УВД – особенно актуальный вопрос для Европейского Союза, активно поощряющего трансграничное предоставление аэронавигационных услуг в рамках создаваемых функциональных блоков. К тому же, регулирование вопросов ответственности аэронавигационных служб дополнительно усложняется в случаях, когда эти услуги предоставляются на трансграничной основе. Поскольку именно такая организация аэронавигационного комплекса ЕС предусматривается созданием функциональных блоков воздушного пространства, данный аспект заслуживает отдельного рассмотрения.

Как отмечалось ранее, концепция трансграничного предоставления аэронавигационных услуг реализуется в ЕС уже на протяжении достаточно длительного периода времени. Неодинаковые темпы развития воздушных сообщений в разных странах и непропорциональная загруженность воздушного пространства обусловили делегирование УВД функции по организации полетов еще в середине двадцатого века.

Вместе с тем, с принятием пакета правовых мер по Единому европейскому небу и введением новой системы раздела воздушного пространства ЕС, возникла потенциальная возможность появления нескольких органов управления, уполномоченных каждым из государств-членов и подпадающих под один и тот же блок. Это является потенциальной угрозой для безопасности полетов. Для того чтобы не допустить подобную ситуацию, Регламент № 550/2004 содержит важное положение о том, что в рамках подведомственных им функциональных блоков, государства-члены ЕС назначат единую службу управления воздушным движением.315

В связи с этим в литературе отмечается необходимость переосмысления традиционного механизма ответственности, в плане ее смещения с государства, в чьем воздушном пространстве оказываются аэронавигационные услуги, на государство (государства), осуществляющее надзор за службой управления воздушным движением.316

Научное осмысление закрепляемых на практике форм сотрудничества позволило выделить три модели317 регулирования ответственности за авиационные происшествия, применяемые на практике: модель государства, на чьей территории произошло происшествие (territorial state); модель государства, предоставляющего аэронавигационные услуги (provider state); модель аэронавигационной службы, эффективно предоставляющей услуги (effective service provider).

Первая модель предполагает обращение истцов с требованиями к государству, делегирующему услуги, независимо от того, по вине органа УВД какого государства произошло происшествие. Дело подлежит рассмотрению в судах делегирующего государства и в соответствии с его правом. При вынесении обвинительного решения суда, делегирующее государство далее вправе обратиться с регрессными требованиями к государству, чьи аэронавигационные службы виновны в авиационном происшествии. Данная модель в настоящее время наиболее распространена в ЕС. Представляется, что причиной тому служит наиболее точное соответствие положениям ст. 28 Чикагской конвенции и Приложению № 11 «Управление воздушным движением». Недостатком данной модели следует признать необходимость отдельного судопроизводства по регрессным требованиям государства, на чьей территории произошло происшествие, что только дополнительным бременем ложится на перегруженные суды стран ЕС.

Модель государства, предоставляющего аэронавигационные услуги, предполагает его ответственность за авиационные происшествия, происходящие по его вине. Следовательно, дела рассматриваются в его судах и в соответствии с его правом. Основная проблема данной модели заключается в том, что потерпевшие страны, на территории которой произошло происшествие, окажутся в менее удобном положении для того, чтобы выдвигать требования в судах государства, предоставляющего услуги. К тому же, эта категория потерпевших ограничивается в возможности выдвижения требований к собственному государству, которое согласно распространенному толкованию ст. 28 Чикагской конвенции, несет основную ответственность, что непозволительно с точки зрения конституционного права европейских государств.

Третья модель предлагает немного иной сценарий, поскольку смещает ответственность с государства на конкретную аэронавигационную службу, виновную в происшествии. Данная модель не лишена недостатков, которые в основном сводятся к проблемам второй модели. Однако теоретически существует возможность упомянутые недостатки избежать, если соглашением о делегировании подчинить ответственный орган УВД праву и судебной юрисдикции государства, на чьей территории происходит происшествие. Тем не менее, представляется, что на практике на такие условия вряд ли согласятся государства, понимающие, что в случае происшествия они будут нести неограниченную субсидиарную ответственность за свои аэронавигационные службы.