

## Трибуна зарубіжного автора

**КУЛИЕВ И.О.**,  
доктор юридических наук, профессор  
**БАШИРОВА Г.З.**, диссертант  
(Национальная Академия Авиации, г. Баку)

УДК 341.226.2

### ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА: ПРАКТИКА ЗАКЛЮЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВАМИ СОГЛАШЕНИЙ ОБ «ОТКРЫТОМ НЕБЕ»

Розглянуто міжнародний досвід з лібералізації міжнародних повітряних сполучень, зокрема, на регіональному рівні. Приділено увагу передумовам лібералізації, формування нормативно-правової бази держав. Окремо акцентована увагу на домовленості про «відкрите небо» між ЄС та США, що є унікальним та складним інструментом побудови міжнародних відносин у сфері цивільної авіації.

**Ключові слова:** митна служба, політика «відкритого неба», повітряне сполучення, перевезення, цивільна авіація

Рассматривается международный опыт по либерализации международных воздушных сообщений, в частности, на региональном уровне. Уделяется внимание предпосылкам к либерализации, формированию нормативно-правовой базы государств. Отдельно акцентируется внимание на договоренности об «открытом небе» между ЕС и США, представляющей собой уникальный и сложный инструмент построения международных отношений в области гражданской авиации.

**Ключевые слова:** таможенная служба, политика «открытого неба», воздушное сообщение, перевозки, гражданская авиация

The article deals with international experience on liberalization of international air communications, specifically, at the regional level. Attention is focused on prerequisites of liberalization and formation of normative-legal basis of states. Also, the article lays an emphasis on “open sky” agreement between the EU and the USA. Note that the agreement is a unique and complex instrument of building international relations in the civil aviation.

**Keywords:** customs service, “open sky” policy, air communication, transportations, civil aviation

Интенсивное развитие авиаперевозок привело к появлению большого числа перевозчиков самого разного масштаба, что соответствующим образом сказывается на конкурентной борьбе. Каждое авиационное государство, будучи заинтересованным в усилении позиций на рынке авиационных услуг, стремилось изыскать наиболее оптимальное решение вопроса. Таким образом, несколько авиакомпаний, объединяясь в региональные альянсы, консолидировали усилия в завоевании новых ниш на авиарынке. Такая тенденция в целом свойственна периоду 1980 – 1990-х гг.

В авиационной практике государств прослеживается интересный опыт, в частности, способствующий приобретению косвенного доступа к иностранным рынкам. К примеру, в Центральной Америке в начале 1990-х гг. государства, объединившие довольно небольшие национальные авиакомпании в единый альянс «Grupo TACA», в 1996 г. заключили между последней и крупнейшим американским авиаперевозчиком «Америкен Эйруэйз» Соглашение о совместном использовании кодов. В 1997 г. ряд государств Центральной Америки подписали с США Соглашения об «открытом небе», снявшие ограничения в отношении количества назначаемых авиакомпаний, прав на маршруты, провозной емкости, частоты рейсов, совместного использования кодов. В нескольких из указанных Соглашений содержались положения по седьмой «свободе воздуха» для целей чисто грузовых перевозок. В дополнение еще одно заключенное Соглашение предоставляло седьмую «свободу воздуха» для чартерных грузовых перевозок. Таким образом, в целом в данном регионе начали осуществляться первые либерализационные меры, благотворно сказывавшиеся на всем Центральноамериканском авиарынке.

Также примечателен опыт Индии, которая, не требуя наделения своих авиаперевозчи-



ков аналогичными правами, объявила политику «открытого неба» с трехлетним экспериментальным этапом. В частности, был принят пакет документов о мерах либерализации грузовых перевозок, где предусматривалось значительное послабление в отношении и регулярных, и нерегулярных грузовых перевозок с пунктами отправки и назначения в любых аэропортах Индии. Хорошие условия были созданы для поощрения экспорта, для чего полностью был отменен контроль за грузовыми тарифами. Все это, а также ряд мер, направленных на развитие внутреннего рынка авиационных услуг, вскоре возымело свое благоприятное воздействие, и доля международных чисто грузовых перевозок стала значительно выше, в частности, благодаря крупнейшим иностранным перевозчикам, таким как «Люфтганза», «Эйр Франс» и др.

Сложный путь был преодолен Австралией и Новой Зеландией при создании рынка через остров Тасмания. Заключение в 1983 г. Торгового соглашения о развитии тесных экономических отношений – «Соглашение (Протокол) CER» – способствовало интеграции двух государств. Одновременно происходило постепенное упразднение регулирования внутреннего рынка и государственная авиакомпания Австралии «Квантас» и государственная авиакомпания Новой Зеландии «Эйр Нью-Зиланд» были полностью приватизированы в 1996 г. и 1989 г. соответственно.

На основе договоренности, достигнутой между государствами по трансасманским перевозкам, применялось назначение нескольких перевозчиков и двойное отклонение тарифов. Меры, направленные на либерализацию, постепенно распространились на весь трансасманский рынок и за его пределы.

В 1996 г. было подписано Соглашение об авиационном рынке (SAM) в рамках Протокола CER. В 2002 г. юридическое оформление получила договоренность 2000 года о создании «открытого неба» и заключенное соответствующее Соглашение включило требования Соглашения SAM, отменило любые ограничения вне пределов данного рынка и предусматривало седьмую «свободу воздуха» по чисто грузовым перевозкам. Далее последовала неизбежная ликвидация нескольких мелких перевозчиков (например, авиакомпания «Киви», «Ансетт» и др.) и с 2002 г. в рамках созданного стратегического альянса авиакомпаний «Квантас» (Австралия) и «ANZ» (Новая Зеландия) сотрудничают, претворяя в жизнь политику дальнейшей либерализации.

Аналогичные тенденции можно было наблюдать и в Южноамериканском регионе. Закономерно, что и здесь в 1960 – 1970-е гг. наметились основополагающие изменения, способствовавшие экономической интеграции и явившиеся важным фактором активного и последовательного развития почти всех государств региона. Напомним, что в 1969 г. было заключено Картаженское соглашение (в специальной литературе чаще именуемое как «Андский пакт»), что и стало правовой базой для упомянутой экономической интеграции и сотрудничества. В 1991 г. путем решения глав пяти южно-американских государств<sup>1</sup> № 297 «Интеграция воздушного транспорта в Андском субрегионе» была объявлена политика «открытого неба» на субрегиональном уровне, позже предоставившая авиаперевозчикам пяти государств третью, четвертую и пятую «свободы воздуха» в отношении регулярных пассажирских и грузовых, а также нерегулярных грузовых перевозок без ограничения провозной емкости и частоты полетов.

В опыте андских стран привлекает внимание факт либерализации ценообразования – тарифы устанавливала страна начала перевозки. Примечательно, что нерегулярные воздушные сообщения были автоматически разрешены между пунктами, не имеющими такового на регулярной основе.

Таким образом, политика «открытого неба» и здесь, как видно, имела своими положительными последствиями рост совокупности выполняемых воздушных перевозок, а также экономическое процветание коммерческих авиаперевозчиков. Однако, как это можно было видеть и в вышеприведенных примерах регионального опыта различных стран, логично, что при сложившихся новых условиях повышенная конкурентная борьба привела к ликвидации более мелких авиаперевозчиков, и в 2002 г. две приватизированные компании Колумбии, объединившись в целях большей конкурентоспособности, создали холдинговую структуру «Алианза Самма».

Исследуя индивидуальные особенности и закономерности политики «открытого неба» на примере гражданской авиации ряда государств, нельзя обойти вниманием практику приме-

<sup>1</sup>Боливия, Колумбия, Перу, Венесуэла, Эквадор (с учетом, что первоначально в группе Андского пакта участвовала Чили и не участвовала Венесуэла).



нения «открытого неба» странами «старого света», включающих исторически наиболее крупных авиаперевозчиков мира.

Европейское «открытое небо» является собой уникальный пример регионального взаимодействия государств в сфере гражданской авиации. Установление такого режима осуществлялось постепенно. Этой цели служила тесная экономическая интеграция европейских стран, а также тенденция к либерализации воздушных сообщений, основные направления которой были определены Европейским Экономическим Сообществом (с 1992 г. – Европейское Сообщество) в конце 1970-х – начале 1980-х годов. Так, в 1979 г. Еврокомиссией был принят Меморандум о воздушном сообщении, указывающий на необходимость повышения конкуренции в сфере авиаперевозок в Европе, а также нормативно закрепивший требования в отношении понижения уровня шума и правила межрегиональных полетов для всех европейских перевозчиков. Далее в 1983 г. Договор о Европейском Сообществе признал транспорт в качестве неотъемлемой части единого внутреннего рынка ЕС, и уже в 1984 Еврокомиссия приняла второй Меморандум «На пути к общей транспортной политике в области воздушного сообщения». Этот момент фактически стал точкой отсчета процесса установления «открытого неба» в Европе. Начиная с 1986 г. со стороны Европейской Комиссии стали предприниматься прогрессивные меры, способствующие либерализации и дальнейшему развитию воздушного транспорта в Европе<sup>1</sup>.

До 1987 года авиационные рынки стран Европы характеризовались протекционизмом и раздробленностью, и для того чтобы создать единый рынок воздушного пространства, ЕС осуществил либерализацию отрасли в три этапа [1].

Первый этап включал принятие в 1987 году пакета мер (SES I Package), направленных на смягчение действовавших правил и двусторонних межправительственных соглашений. Эти меры сужали возможности правительств препятствовать введению свободных тарифов на перевозки внутри ЕС и наделяли определенной гибкостью авиакомпании, в том числе в вопросах загрузки мест по код-шерингу (соглашение между авиакомпаниями по совместному использованию маршрутов, расписаний, слотов, единых тарифов) [2].

Нужно также сказать, что на первоначальном этапе критериями предстоящей либерализации воздушных сообщений были указаны либерализация воздушных перевозок, признание свободной деятельности воздушного транспорта, признание дипломов и свидетельств экипажа, вопросы оказания помощи при авиационных происшествиях, гармонизация соответствующей нормативной базы и др.

Второй этап ознаменовался принятием в 1990 году пакета мер (SES II Package), направленных на предоставление еще больших свобод при назначении тарифов и совместное использование провозной емкости, либерализацию воздушных перевозок, который предусматривал меры по дальнейшей гармонизации технических стандартов и административной практики воздушного транспорта. Данные меры предоставляли всем перевозчикам ЕС право перевозки неограниченного числа пассажиров между своей страной и другой страной ЕС.

23 июля 1992 г. Совет ЕС принимает третий пакет мер в области воздушного транспорта (SES III Package), которые применяются с января 1993 года. Этим с 1 апреля 1997 года был установлен режим «открытого неба» в европейском воздушном пространстве [3]. Как отметил Генеральный и Главный Исполнительный директор Джованни Бисиньяни в своем программном обращении к участникам Европейского саммита по воздушному транспорту, прошедшему в г. Бордо, «создание единого европейского неба – точно такой же проект, как и введение евро. Суверенность даже регламентируется независимыми Национальными Наблюдательными органами» [4].

Мерами третьего пакета провозглашалась свобода предоставления услуг в пределах ЕС и (с апреля 1997 года) свобода каботажных перевозок (право авиакомпании одной страны ЕС летать по маршрутам, расположенным в другой стране ЕС). Наряду с полной либерализацией воздушных перевозок авиапредприятиями стран-членов ЕС, пять регламентов Совета преду-

---

<sup>1</sup>Такое регулирование осуществлялось посредством принятия соответствующих правил, применяемых государствами непосредственно. В данном вопросе стоит отметить большое значение деятельности Совета Министров ЕС, учредившего в 1977 г. Рабочую группу по вопросам правового регионального регулирования деятельности воздушного транспорта. Соответствующие нормативно-правовые акты, устанавливаемые данными структурами, принимались Европейской Комиссией в виде отдельных меморандумов.



смаатривали принципи вободного ценообразования на воздушные перевозки, унифицировали применение технических спецификаций для приобретения авиаоборудования и систем организации воздушного движения. «Третий пакет мер по либерализации воздушного транспорта предусматривал: стандартизацию требований по выдаче лицензии эксплуатанта авиакомпаниям ЕС; открытый доступ всех авиакомпаний ЕС, имеющих лицензию эксплуатанта, ко всем маршрутам в пределах ЕС и предоставление полной свободы установления пассажирских тарифов без утверждения в национальных авиационных инстанциях. Впоследствии этот единый рынок был распространен на Норвегию, Исландию и Швейцарию. За 15 лет со времени принятия третьего пакета мер произошла эволюция авиационного рынка и возникла необходимость модернизации его правовой системы. В июле 2006 года Еврокомиссия предложила осовременить и упростить нормативное поле единого рынка воздушного транспорта путем объединения трех действующих директив третьего пакета в единый документ в качестве первого шага к консолидации законодательной базы» [2].

Одновременно началась подготовительная работа по разработке полноценного Европейского кодекса гражданской авиации, основанного на принципах дальнейшего обеспечения высокого уровня безопасности в Европе за счет единых и высоких стандартов, прав пассажиров в случае причинения вреда здоровью либо смерти пассажира и задержки багажа (путем принятия правил компенсации и оказания содействия пассажиру в случае отказа ему в посадке на борт, отмены или длительной задержки рейса), защиты окружающей среды (путем внедрения еще более строгих максимальных норм по шумам и выхлопным газам, производимым воздушными судами, за счет инвестиций в экологически чистые технологии и оптимизации воздушных трасс); оптимального решения социальных вопросов на едином рынке труда (с гарантированным со стороны Еврокомиссии надлежащим применением соответствующих национальных и общеевропейских законов). Нужно отметить, что единый рынок воздушного транспорта в ЕС уже принес гигантский выигрыш потребителям услуг гражданской авиации: с момента создания в 1993 году единого авиационного рынка количество воздушных трасс в ЕС увеличилось на 170 % – сегодня воздушный транспорт обслуживает больше городов и удаленных районов. Пассажирам предлагается больше пунктов назначения и прямых рейсов взамен пересадок в хабах (узловых аэропортах).

В ЕС резко возросла конкуренция между авиаперевозчиками. С 1992 по 2006 год количество маршрутов, обслуживаемых тремя и более конкурирующими авиакомпаниями, выросло на 300 %. Как следствие, у пассажиров расширился выбор, а цены резко упали.

Помимо того, что пассажиры в ЕС все реже сталкиваются с монопольными провайдерами авиационных услуг, появившиеся в последние годы на рынке низкотарифные (low cost) перевозчики продемонстрировали совершенно новую бизнес-модель, изменив привычки «летающей публики» во многих европейских странах. Провозная емкость низкотарифных перевозчиков возросла с 1 до 28 % в 2006 г.

Расширение рынка ЕС в 2004 г. еще раз продемонстрировало преимущества единого рынка воздушного транспорта. После снятия правительственных ограничений объем воздушных перевозок в новых странах ЕС удвоился всего за два года.

Также ввиду успеха единого рынка воздушного транспорта ЕС намерен добиваться аналогичного эффекта для авиакомпаний и авиапассажиров при полетах в страны, не являющиеся членами ЕС.

Развитие тесного сотрудничества в сфере авиаперевозок с соседними с ЕС странами приносит немалую выгоду. Помимо чисто экономических, оно дает странам ЕС такие преимущества, как повышение летной и пассажирской безопасности и эффективности воздушного транспорта на прилегающих к ЕС территориях.

В июне 2006 г. подписано Соглашение о создании Европейской авиационной зоны (ЕСАА). По этому Соглашению в единый рынок войдут партнерские страны из Юго-Восточной Европы (Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Черногория, Сербия).

Как только партнеры ЕСАА полностью примут авиационные правила ЕС, авиакомпании ЕСАА получат полный доступ к расширенному общеевропейскому единому авиационному рынку. Это откроет новые рыночные возможности 35 странам – участницам интегрированного рынка с более чем 500-миллионным населением.



Что касается глобальных (многосторонних) авиационных соглашений, Евросоюз стремится заключить с другими ключевыми партнерами всесторонние авиационные соглашения, направленные всегда на либерализацию рынка и правового сотрудничества, в частности, по таким вопросам, как летная и пассажирская безопасность. Это абсолютно новая модель соглашений о воздушном сообщении. Речь идет не просто об «открытом небе», а об «общем небе», которое позволяет создать среду для конкуренции авиакомпаний, обеспечения высочайшего уровня безопасности и поступательного развития гражданской авиации на благо пассажиров.

Результатом такой работы стало подписание 30 апреля 2007 г. на американо-европейском саммите в Вашингтоне нового соглашения об авиаперевозках между США и странами ЕС. Нелишне отметить, что либерализации рынка авиаперевозок до последнего сопротивлялась Великобритания, поскольку британские авиакомпании совершают около 40 % всех трансатлантических перелетов. Со вступлением в силу нового соглашения им пришлось конкурировать с другими европейскими перевозчиками. Тем не менее, с 30 марта 2008 г. трансатлантические перелеты перестали регулироваться двусторонними соглашениями между США и отдельными государствами ЕС.

Регулирование авиационного транспорта, как и других экономических секторов, в области конкуренции осуществляется Европейской комиссией на основе норм, содержащихся в статьях 81 и 82 Договора о создании Европейского союза.

Регламент ЕС 1/2003 Европейской комиссии обеспечивает ее эффективными инструментами для выявления фактов нарушения конкурентных принципов в сфере авиационных перевозок, включая функционирование авиационного транспорта на маршрутах между ЕС и третьими странами.

На сегодняшний день в регулировании единого европейского воздушного пространства намечаются новые приоритеты. С начала 2010 г. к работе приступил обновленный состав Комиссии с председательством Испании в ЕС в первой половине 2010 г., была объявлена главная цель – сделать данную сферу более экологичной и обеспечить ее устойчивое развитие [5]. Особое внимание уделяется проблемам обеспечения безопасности на транспорте в целом, особенно при авиаперевозках. 11 марта 2010 года на заседании Совета министров транспорта ЕС под председательством Испании обсуждались три основных вопроса: проект регламента о расследовании и предотвращении происшествий в сфере гражданской авиации (в котором предполагается гармонизировать и усилить технические системы расследования), достигнутый прогресс в переговорах с США об «открытом небе», и одобренный Комиссией в марте регламент об управлении авиационным трафиком. Новый закон направлен на оптимизацию и модификацию использования воздушного пространства в Европе, в нем среди конкретных мер предполагается обеспечить обмен информацией между аэропортами и контролирующими органами<sup>1</sup>.

**Список использованной литературы:**

1. Директива № 80/51/ЕЭС от 20.12.1979 г.
2. Доклад Межгосударственного Совета СНГ по антимонопольной политике «О состоянии авиаперевозок на рынках государств – участников СНГ».
3. Регламент Совета ЕС № 22408/92 от 23.07.1992 г.
4. Экологическая проблема в Европе: Формирование единого европейского неба к 2012 году // [http://www.spmir.ru/rass/news\\_detail&id=787](http://www.spmir.ru/rass/news_detail&id=787).
5. Бабынина Л. Европейский Союз: факты и комментарии / Под ред. Борко Ю.А. (отв.ред.), Бутоиной О.В., Журкина В.В., Потемкиной О.Ю. – М., 2010. – Вып. 59: Январь-март.

*Поступила в редакцию 02.02.2011*

---

<sup>1</sup> Регламент вступит в силу через 18 месяцев после публикации в Официальном журнале ЕС.

