

Дежкин В.Н. Правовое регулирование сборов за обслуживание в международной аэронавигации. Журнал «Правоведение» №4 за 1983 г.

В начале 70-х годов система сборов за обслуживание воздушных судов в аэропортах и эксплуатацию наземных средств аэронавигации, особенно при международных полетах, становится предметом тщательного анализа со стороны государств, главным образом из-за их значительного роста, опережающего рост других эксплуатационных затрат. Это объясняется рядом объективных причин, в частности увеличением расходов на приобретение аэропортового оборудования и оборудования, предназначенного для аэронавигационного обеспечения полетов на маршруте, вследствие чего государства повышают ставки до необходимых, по их мнению, пределов. Например, несмотря на протесты Генерального директора Международной авиатранспортной ассоциации (ИАТА)[1], Ассоциации европейских авиакомпаний, Совета представителей авиакомпаний в Великобритании, а также ряда государств, английское правительство одобрило увеличение с 1980 г. сборов за посадку и взлет воздушных судов в аэропортах, подчиненных Управлению британских аэропортов (БАА).

На рост аэропортовых и аэронавигационных сборов влияет также инфляция в западных странах и повышение цен на топливо. Кроме того, как отмечают американские юристы В. Погю и К. Дэвисон, эти обстоятельства вызвали еще большую дисгармонию в определении, за какие услуги устанавливаются данные сборы.[2]

Уровень аэронавигационных и особенно аэропортовых сборов зависит от количества отправляемых пассажиров и специфики пассажиропотока. Так, в аэропортах США Атланта и Денвер показатель эксплуатационных расходов, а следовательно, и сборов, ниже средней величины по стране за счет большего объема трансфертных пассажиров, для обслуживания которых не требуется дорогостоящего оборудования.[3]

Резкое повышение сборов за пользование международными аэропортами и аэронавигационным обеспечением на маршруте при осуществлении международной аэронавигации затрагивает интересы прежде всего тех государств, авиакомпании которых осуществляют полеты во многие страны мира. А в настоящее время это большинство (из-150) государств – членов ИКАО. Вместе с тем услугами международного авиатранспорта пользуются граждане и подданные государств, не имеющих национальных авиаперевозчиков, эксплуатирующих воздушные суда на международных авиалиниях. Поскольку уровень сборов непосредственно влияет на уровень авиатарифов, в урегулировании возникшей проблемы заинтересованы практически все государства.

Чикагская конвенция 1944 г. закрепила лишь принцип запрещения дискриминации при взимании сборов с иностранных воздушных судов и установила общие требования к сборам. Правила взимания, уровень и перечень аэропортовых и аэронавигационных сборов определяют сами государства. В конце 60-х – начале 70-х годов ИКАО предпринимались попытки разработать рекомендации государствам. Под эгидой этой организации в 1967 г. созывалась международная конференция по аэропортовым сборам и сборам за пользование маршрутным аэронавигационным оборудованием (CARF). Совет ИКАО опубликовал специальное заявление, в котором обращал внимание на необходимость унифицировать и дифференцировать сборы. С 6 по 23 февраля 1973 г. в Монреале на конференции по экономическим аспектам маршрутного аэронавигационного оборудования и аэропортов (ERFA) приняты соответствующие рекомендации, а на 80-й сессии Совета ИКАО 13 декабря 1973 г. – «Заявление Совета договаривающимся государствам относительно аэропортовых сборов и сборов за пользование маршрутным аэронавигационным оборудованием».[4]

В этом документе отмечается, что расходы, связанные с представлением аэропортового оборудования и аэронавигационного маршрутного оборудования при осуществлении

международных полетов, продолжают расти. Доходы, получаемые от использования аэропортовых и аэронавигационных маршрутных средств и служб, очевидно, растут еще быстрее, так как сборы, взимаемые с клиентов, вводятся во все большем числе государств, наблюдается также тенденция к повышению уже существующих сборов. Совет предложил участникам ИКАО ряд оснований для взимания сборов и дифференцировал аэропортовые и аэронавигационные сборы. Первые включают: сборы за обслуживание при посадке и связанные с этим аэропортовые сборы[5], аэродромные расходы.[6] Собственно аэронавигационные сборы – это сборы за обслуживание на маршруте.[7]

Заявление Совета ИКАО в определенной степени повлияло на практику формирования сборов, хотя они, разумеется, зависят от объема предоставляемых услуг (например, за мероприятия по технике безопасности), взимаются за вмешательство в деятельность гражданской авиации, загрязнение окружающей среды, превышение установленных пределов шума и т. д.

ИКАО ежегодно проводит региональные совещания по проблемам сборов, опубликовано несколько обзоров, в частности, по тарифам за аэропортовое и аэронавигационное обслуживание[8] и по финансовой статистике международных аэропортов.[9]

Как показало проведенное ИКАО обследование, в 71 из 93 международных аэропортов аэропортовые и аэронавигационные сборы устанавливаются по решению центральных органов государств, которым подчиняются аэропорты, предназначенные для обслуживания международных полетов и перевозок (как правило, ведомств гражданской авиации или транспорта). Остальные аэропорты подчинены местным властям или имеют двойное подчинение (центральное и местное).[10] В частности, в США лишь международный аэропорт Даллас (Форт Уорт), обслуживающий округ Вашингтон, подчиняется центральному авиационному ведомству – Федеральной авиационной администрации (ФАА), в других международных аэропортах (среди которых крупнейший в мире по объему коммерческих перевозок аэропорт О'Хара (Чикаго), а также входящие в первую десятку аэропорты Атланта международный, Д.-Ф. Кеннеди, Сан-Франциско международный и Ла-Гардия[11]) на определение и уровень аэропортовых и аэронавигационных сборов в значительной степени влияют местные власти.

Таким образом, с одной стороны, объективные причины роста аэропортовых и других авиационных сборов, с другой – возможность регулировать уровень и необходимость сборов национальными, а в ряде государств – местными властями, приводят к значительному увеличению этих сборов по сравнению с иными эксплуатационными расходами авиакомпаний. По свидетельству Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА), общие аэропортовые и аэронавигационные сборы на маршруте с ее членов при международных перевозках возросли с 228 млн. долл. в 1967 г. до 745 млн. долл. в 1974 г., что составило 227% за 7 лет[12] (в процентном отношении к общим эксплуатационным расходам соответственно 4,5 и 6,2%). По данным ИКАО, если в 1966 г. авиакомпании государств-участников заплатили сборы только за обслуживание при посадке и взлете 283 млн. долл., то в 1972 г. – 823 млн. а в 1977 г. – 1774 млн. долл.

Данная тенденция, усилившаяся во второй половине 70-х годов, коснулась и Аэрофлота. Процентное отношение сборов, уплачиваемых в иностранных аэропортах, к общим эксплуатационным расходам до 1974 г. было примерно 4,5 и 6,2%. Однако уже в 1976 г. сборы составили 11,9%, а к началу 1980г. – 12,2% [13] (в абсолютном выражении 62 млн. 420 тыс. долл., причем сборы за обслуживание при посадке и связанные с этим аэропортовые сборы составили 24 млн. 122 тыс. долл., а аэродромные расходы – 38 млн. 337 тыс. долл.[14]).

Еще одна проблема, обострившаяся в последнее время, обусловлена осуществлением рядом государств дискриминационной политики в нарушение ст. 15 Чикагской конвенции и требований Совета ИКАО, изложенных в Заявлении от 13 декабря 1973 г., согласно которым сборы не должны носить дискриминационный характер как в отношении иностранных клиентов по сравнению с клиентами, имеющими гражданство или подданство государства, в котором находится аэропорт и/или предоставляется маршрутное аэронавигационное оборудование, и выполняющими аналогичные международные перевозки, так и в отношении одного или более иностранных клиентов по сравнению с другими (или другим) иностранными клиентами.[15]

Пока сборы составляли небольшой процент эксплуатационных расходов, государства не обращали внимания на диспропорции при взимании сборов с национальных и иностранных авиакомпаний. Первые иски к компетентным властям государств-нарушителей Чикагской конвенции предъявляются в 60-х годах. Так, авиакомпании Панамы «Аэровиас Интерамериканас де Панама» и Перу «Аэролиниас Перуанасес» предъявили иски к властям международного аэропорта Майами (США) за превышение с них аэропортовых сборов по сравнению со сборами с американских перевозчиков, занятых в международных воздушных сообщениях.[16] Районный суд признал иски обоснованными, однако Верховный суд штата Флорида отменил это решение, сославшись на ст. 82 Чикагской конвенции. Между тем ст.82 (Отмена несовместимых соглашений) не дает права на подобные действия со стороны любого участника Конвенции, в том числе США.

Дискриминационная политика проводится в международных аэропортах многих капиталистических государств, например, Великобритании, Австралии, Италии, Греции, Японии. Характер дискриминационных мер различен. Так, по требованию римского руководства аэропортов Societa Aeroporti di Roma (SAR) иностранные авиакомпании вынуждены оплачивать сборы за те виды наземного обслуживания, оплата которых национальной авиакомпанией «Алиталия» не производится.

«Пан Америкэн» и еще ряд иностранных авиакомпаний предъявили несколько исков к Сиднейскому и другим австралийским международным аэропортам[17], поскольку, как отметил министр транспорта США 7 октября 1975 г., сборы за аналогичные услуги с австралийских авиакомпаний ниже на 483 тыс. долл. в год.

Общего решения проблемы нормализации аэропортовых и аэронавигационных сборов пока не выработано. В ответ на увеличение сборов или применение дискриминации к своим авиакомпаниям за границей в ряде государств увеличиваются сборы с иностранных авиакомпаний. Принимаются так называемые компенсационные нормативные акты, согласно которым повышенные сборы применяются в отношении авиакомпаний лишь тех государств, в которых также установлены более высокие сборы. В частности, в США с 3 января 1975 г. действует такой акт.[18] На основании ст.3 министр транспорта Соединенных Штатов обязан тщательно изучать характер аэропортовых и аэронавигационных сборов с американских авиакомпаний, осуществляющих полеты за границу, и представлять государственному секретарю доклады по дискриминационным сборам или превышающим аналогичные сборы в США. В обязанность госсекретаря вменяется проведение обсуждений с компетентными властями государств для достижения договоренности относительно снижения сборов или устранения дискриминации. Если такая договоренность не достигнута, министр транспорта США уполномочен устанавливать более высокие сборы в отношении авиакомпаний, осуществляющих полеты в США или через США.

Однако приведенный метод борьбы с увеличением сборов, хотя и может повлиять, на решение проблемы, сам является дискриминационным, противоречит ст.15 Чикагской конвенции и Заявлению Совета ИКАО от 13 декабря 1973 г. Поэтому распространения в международной практике он не получил.

К правомерным способам решения проблемы можно отнести двустороннюю договоренность между государствами. Так, в пересмотренном в 1977 г. Бермудском соглашении между США и Великобританией о международных воздушных сообщениях (Бермуды II) [19] ст.10 содержит принципы аэропортовых и аэронавигационных сборов. Это соглашение – своего рода типовой документ регламентации воздушных, сообщений на двусторонней основе с участием капиталистических стран. Участники. Бермуд II, в частности, обязались не налагать и не допускать наложения сборов на авиакомпании друг друга, если такие сборы не налагаются на национальные авиакомпании, занятые в аналогичных воздушных сообщениях. Сборы должны основываться на принципах равенства, экономии и одобренной государствами практики. В случае разногласий государства обязались проводить совместные консультации.

Положения ст.10 Бермуд II намного детальнее регламентируют проблемы аэропортовых и аэронавигационных сборов, чем соответствующие требования ст.15 Чикагской конвенции 1944 г. Однако двустороннее согласование не решает проблемы, поскольку авиакомпании большинства государств осуществляют полеты во многие государства, и, следовательно, для унификации сборов и единообразного их применения необходимо сотрудничество всех или по крайней мере многих заинтересованных государств. Так, 11 социалистических государств 1 апреля 1963 г. заключили в Будапеште Соглашение о единых авиационных пассажирских тарифах и ставках за обслуживание самолетов. На основании ст.3 установлены единые ставки за взаимное предоставление технического и аэродромного коммерческого обслуживания воздушных судов. Соглашение дополнено рядом положений, принятых на межправительственных совещаниях в Софии (ноябрь – декабрь 1967 г.), Будапеште (декабрь 1968 г.), Праге (ноябрь 1972 г.) и т. д.

27 октября 1965 г. в Берлине между авиапредприятиями социалистических государств принято Соглашение по вопросам сотрудничества в области эксплуатационной, коммерческой и финансовой деятельности, действующее в настоящее время в редакции совещания Генеральных директоров авиапредприятий, проведенного в апреле 1979 г., по которому 9 авиапредприятий-участников на равных правах обеспечиваются аэронавигационным и аэропортовым обслуживанием, за что взимаются унифицированные сборы. [20]

Другая форма многостороннего сотрудничества – создание межправительственных организаций по обслуживанию международной аэронавигации. Существуют три подобные организации, образованные на региональной основе. Шесть западноевропейских государств (Бельгия, Великобритания, Голландия, Люксембург, Франция и ФРГ) в 1960 г. подписали в Брюсселе Конвенцию о создании Европейской организации по вопросам безопасности аэронавигации (Евроконтроль).[21] Организация имеет два органа – Постоянную комиссию по безопасности аэронавигации и Агентство по обслуживанию воздушного движения. Расходы и поступления, связанные с деятельностью Евроконтроля, отражаются в двух отдельных бюджетах – операционном и капитального строительства. Расходы и поступления по операционному бюджету в числе прочих охватывают сборы за пользование аэронавигационным оборудованием и устройствами для управления аэронавигацией. Уровень и необходимость сборов определяются по решению всех участников.

На тех же принципах действуют Агентство по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА), включающее 13 африканских стран и Францию (1960 г.), и созданная в 1960 г. Центральноамериканская организация по обслуживанию аэронавигации (КОКЕСНА), участниками которой являются Коста-Рика, Сальвадор, Гондурас, Никарагуа и Белиз (бывший Британский Гондурас).

Существующие формы сотрудничества могут служить отправной точкой разработки специального многостороннего соглашения между всеми или большинством заинтересованных государств, что представляет собой единственный эффективный способ прекращения роста сборов.

ССЫЛКИ

- [1]. Подробнее об ИАТА и других международных организациях в области гражданской авиации см.: Международное воздушное право. Кн. 1. М., 1980.
- [2]. Pogue L. W., Davison C. User Charges in International Aviation. – American Journal of International Law, 1979 vol. 73, N 1, p 42.
- [3]. SAETechnicalpaperser., 1980, N 800774, p. 13.
- [4]. ИКАО Doc. 9082–С/1015. Монреаль, 1974.
- [5]. Все сборы, связанные с обслуживанием воздушного движения (за обслуживание при посадке (взлете), за обслуживание пассажиров и обработку груза, за размещение на местах стоянки и в ангаре, и другие сборы, связанные с выполнением полетов в районе аэродрома).
- [6]. Сборы, учитывающие оклады, надбавки и расходы всех членов аэродромного персонала, занятых обслуживанием и обработкой воздушных судов и груза, стоимость размещения на аэродроме, техническое обслуживание и страхование аэропортовых средств, представительские расходы и сборы за обслуживание перевозок, взимаемые третьими сторонами за обслуживание рейсов авиакомпаний, аэропортовые, складские сборы, включая местные сборы за оборудование, перевозку, упаковку и материалы, аренду складов и т. д.
- [7]. Взимание с авиакомпаний сборов за обеспечение средствами и службами аэронавигационного обслуживания на маршруте (деление аэропортовых и аэронавигационных сборов приводится по следующему документу ИКАО: ICAO. Digestofstatistics. N 263. FinancialData. Commercialaircarriers, 1979).
- [8]. ICAO Doc. 7100–АТ/707. Manuel of Airport and Air Navigation Facility Tariffs. Montreal, 1977.
- [9]. ICAO. Digest of statistics, N 263.
- [10]. ICAO. Circular 115–АТ–30. The Economic Situation of International Airports–1970 (Results of an ad hoc Servey). Montreal, 1973.
- [11]. ИКАО Doc. 9180/4. Статистика гражданской авиации мира. Монреаль. 1978.
- [12]. IATA Doc. EREA–WP/64.
- [13]. См. соответственно: ICAO. Digest of statistics. N 222, 1976; N 237, 1977; N 263, 1979.
- [14]. ICAO, Digest ot statistics, N 263 p. C—119.
- [15]. ICAO Doc. 9082–С/1015, p. 5, 14.
- [16]. Pogue L. W., Davison C. Op. cit. p. 45.
- [17]. Ibid., p. 54-57.
- [18]. International Air Transportation Fair Competitive Prantices Act.
- [19]. Hill H. O. Bermuda П. The British revolution of 1976. – Journal of Air Law and Commerce, 1978, vol. 44, N. 1, p. 111–129.
- [20]. Участниками Соглашения являются: «Балкан» (НРБ), «Малев» (ВНР), «Интерфлюг» (ГДР), «МИАТ» (МНР), «Таром» (СРР), «Аэрофлот» (СССР), «ЧСА» (ЧССР), «Кубана де Авиасьон» (Куба).
- [21]. 1 января 1965 г. к Конвенции присоединилась Ирландия.