

## **Монреальская конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок от 28 мая 1999 г. Анализ проекта ее применения в России.**

Профессор Бордунов В.Д.

1. Наконец, Правительство Российской Федерации приняло решение о присоединении к Монреальской конвенции 1999 г. и опубликовало на этот счет проект федерального закона, в соответствии с которым будут внесены изменения в Воздушный кодекс и отдельные законодательные акты. Проект подготовлен в целях реализации Основ государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности до 2020 года и направлен на повышение ответственности авиаперевозчиков за предоставляемые ими услуги по перевозке пассажиров и грузов и расширение защиты прав и законных интересов пользователей услуг перевозчиков в соответствии с усовершенствованными новыми унифицированными правилами международных воздушных перевозок, закрепленными в Монреальской конвенции 1999 года, вступившей в силу 4 ноября 2003 г.

В настоящее время Российская Федерация участвует в Конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок 1929 г. (Варшавская конвенция). Присоединение СССР к ней состоялось в 1933 году. С тех пор советское воздушное законодательство, а затем современное действующее российское воздушное законодательство включало унифицированные правила Варшавской конвенции в механизм регулирования международных воздушных перевозок, выполняемых в рамках соглашений о международных воздушных сообщениях между Российской Федерацией и другими странами. Присоединение к Монреальской конвенции потребует серьезной корректировки действующего законодательства в сфере международных воздушных перевозок.

2. С решением о присоединении к Монреальской конвенции 1999 г. Российская Федерация сильно запаздывает в ущерб своим экономическим интересам и имиджу на мировом рынке международных авиаперевозок. Ничто не мешало России признать ее раньше. В настоящее время в ней участвует 103 государства. Ведущие авиакомпании мира уже давно ее применяют себе на благо и пассажирам, пользующимися их услугами при международных воздушных перевозках. 53 государства по-прежнему придерживаются Варшавской конвенции 1929 г. Однако их влияние на развитие рынка международных воздушных перевозок незначительно и незаметно. К их числу относятся российские перевозчики, занимающие на нем всего 1,5%. Не присоединение Российской Федерации в Монреальской конвенции 1999 г. (МК), что давно уже сделали страны

ведущих авиакомпаний мира, ослабляет конкурентоспособность российских авиакомпаний. По сравнению с Варшавской конвенцией, МК определяет больше в: 1.) 5 раз уровень ответственности перевозчика в случае причинения вреда жизни и здоровью пассажира; 2) 50- ответственность перевозчика при уничтожении, утери, повреждении багажа; 3) вместо нулевой ответственности установлена ответственность перевозчика за вред, причиненный за задержку перевозки в размере 4 150 специальных прав заимствования ( 6000 долларов США). Варшавская конвенция по всем статьям проигрывает Монреальской конвенции. Международный авиапассажир, зная ее преимущества, делает свой выбор в пользу тех авиакомпаний, которые предлагают свои услуги по международной воздушной перевозке на условиях Монреальской, а не Варшавской конвенции. Яркий тому пример статистика 2011-12гг. , свидетельствующая о предпочтении значительным количеством российских граждан пользоваться услугами иностранных авиакомпаний при полетах за рубеж. В 2011 году иностранные авиакомпании перевезли из России 15 691 928, в 2012 году 17 800 000 пассажиров. Российские авиакомпании доставили за рубеж в 2011 году 31 383 855, в 2012 году 38 627 196 российских граждан. Этот факт свидетельствует о том, что на собственном национальном рынке международных авиаперевозок они далеко не хозяева положения и уступают в конкурентоспособности иностранным авиакомпаниям. Теперь, российские пассажиры, пользуясь правом выбора авиатранспортных услуг на российском рынке международных авиаперевозок, все чаще и чаще предпочитают вылететь за рубеж на самолетах иностранных компаний. В немалой степени причиной такого положения служит применение российскими перевозчиками, отслужившими свое правила Варшавской конвенции 1929 г., Отказ от них, пусть запоздалый, позволит повысить рейтинг российских перевозчиков на мировом рынке международных авиаперевозок. Именно поэтому исключительно важное значение имеет качество имплементации Монреальской конвенции и обеспечение ее должного соблюдения органами государственной, исполнительной и судебной власти в российской правовой системе.

3. В практике международного права имплементация международных договоров в национальной правовой системе осуществляется в форме инкорпорации, легитимации и отсылке. В зависимости от целей и задач международного договора формы имплементации индивидуализируются. В случае МК имплементация также индивидуальна и имеет свои особенности, вытекающие из обязательств этой конвенции.

Критериями оценки качества имплементации МК выступают:

- точное соблюдение терминологии МК, что в проекте закона не наблюдается во многих случаях и создает проблему ее применения на практике;

- подтверждение целостности и взаимосвязанности норм МК и признание обязательности их применения и преимущественной силы по отношению к внутригосударственным правилам, что в ряде случаев прямо отрицается и ведет к возникновению трудноразрешимых правовых коллизий и конфликтов;

- доведение до всеобщего сведения информации о нормах МК до ее правоприменителей – пассажиров, перевозчиков, грузоотправителей, что проект закона не предусматривает;

- исключение односторонних действий, искажающих согласованную волю государств в отношении норм МК и такие примеры в проекте закона имеются;

- исключение возможности лишения пассажиров воспользоваться своими правами, вытекающими из МК, а их предпосылки в великом множестве содержатся в проекте закона;

- исключение ссылок на внутреннее право в качестве оправдания невыполнения и неисполнения норм МК, что в проекте закона встречается и противоречит ч.4 ст.15 Конституции РФ;

- воспрепятствование отсутствию эффективных средств правовой защиты прав пассажиров согласно МК, что вообще не предусмотрено в проекте закона и прямо нарушает ст.13 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод;

- обязанность государства конкретизировать норму МК, если она носит общий характер, а таких норм в МК много, но в проекте закона даже не делается попыток их конкретизации.

4. Центральная задача присоединения к Монреальской конвенции 1999 г. – внесение изменений в Воздушный кодекс 1997 г. и отдельные законодательные акты Российской Федерации, основанных на ее положениях. Акт присоединения повлечет признание Российской Федерацией обязательств, вытекающих из Монреальской конвенции, и установление на их основе приоритета, без каких-либо изъятий, исключений и оговорок, унифицированных правил международных воздушных перевозок над внутригосударственными правилами, также регулирующими подобные перевозки. Только в этом случае в российской правовой системе может образоваться единое правовое поле,

отвечающее целям и задачам Монреальской конвенции, каковыми являются создание на базе унифицированных правил мирового единообразного правового пространства, в области международных воздушных перевозок в котором действуют и применяются одни и те же, идентичные по своему содержанию правила международных воздушных перевозок в отношении пассажиров, багажа и груза.

Правила международных воздушных перевозок Монреальской конвенции образуют целостную систему унифицированных правил и при их имплементации в национальной правовой системе исключается фрагментарное, произвольное применение, иначе разрушается целостность правовой конструкции конвенции, ее внутренняя согласованность и взаимосвязь составляющих ее правовых установок. Отраслевой законодатель игнорирует и не соблюдает это требование. Более того, законодатель переструктурирует, переименовывает по своему усмотрению и разумению содержание положений Монреальской конвенции, что является грубейшим нарушением ее положений и Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Сама по себе Монреальская конвенция бесконфликтна. Проект закона выводит ее из безмятежного состояния, создает риски при ее применении в российской правовой системе. Законодатель демонстрирует своеобразие и особенности «кустовой национально-правовой имплементации важного документа международного права. Выборочно, т.е. фрагментарно, проект закона трансформирует только незначительную часть положений Монреальской конвенции, умалчивая о других, что создает нездоровую почву для возникновения правовых конфликтов, споров и разногласий между ее пользователями.

Между тем в 2013, 2014 и 2018 годах в России ожидается многомиллионный поток иностранных гостей. Монреальская конвенция может сыграть важную роль в создании облика гостеприимной России. Однако многие вопросы ее применения проектом закона (без проблем для пассажиров и перевозчиков) в российском правовом поле оставлены без ответа. Этим создается тупиковая правовая ситуация. Пассажирам и перевозчикам придется самим искать ответы на многие вопросы, прямо не решенные в конвенции, и отнесенные к компетенции законодателя, но оставленные им без ответа. Не выполнив задачи имплементации, как это полагается в соответствии с федеральным законом «О международных договорах», отраслевой законодатель фактически имитирует процесс присоединения Российской Федерации к Монреальской конвенции 1999 г., что способно нанести вред международной репутации и авторитету России в области международной гражданской авиации.

4.1. Еще в 1929 году был определен предмет международно-правовой унификации в области международного воздушного транспорта. Таким, согласно Варшавской конвенции 1929 г., являются не все, а только некоторые правила международных воздушных перевозок. Предмет Монреальской конвенции схож, но не идентичен предмету Варшавской конвенции. Основательно изменено содержание унифицированных правил, образующих предмет унификации Монреальской конвенции. Ее главным правовым камертоном выступает международная воздушная перевозка. Определение на этот счет дано в п.2 ст.1 конвенции и самое время при присоединении к ней внести соответствующие корректировки в определение «международная воздушная перевозка», изложенное в п.2.ст.101 Воздушного кодекса. Однако проект закона этого не предусматривает. Вместо единообразия терминов проект закона создает ситуацию ни кому не нужной конкуренции борьбы за преимущественное применение определений «международная воздушная перевозка», содержащихся в конвенции и Воздушном кодексе. Учитывая, что многие потенциальные правоприменители конвенции - пассажиры и перевозчики не знают международное право, без чего нельзя понять различия между международно-правовым и национально-правовым определением «международная воздушная перевозка», и главное, чье определение авторитетнее и весомее, а, следовательно, имеет преимущественную силу, то такая двоякая двусмысленность будет не способствовать, а затруднять применение российскими пользователями Монреальской конвенции на практике. Узнать за каким определением стоит сила и авторитет пользователи могут выяснить только в суде за немалые деньги.

3.2. О фрагментарности имплементация положений МК, произвольном внесистемном подходе, разрушающим целостность МК свидетельствует намерение отраслевого законодателя ввести в национально- правовой законодательный оборот вторичное, производное от международной воздушной перевозки, понятие «последовательная перевозка». Определение этого понятия, изложенное в п.2 ст.1 МК, один к одному совпадает с п.3.ст.1 Варшавской конвенции. Если законодатель считает это понятие архиважным, то ему бы стоило для упрощения процесса применения этого понятия дополнить его нормами, из которых следовало бы ясное и четкое представление о доказательствах, свидетельствующих о «единой перевозке»— договоре или иных юридических документах, и о чем авиапассажир должен знать. Остается открытым вопрос о статусе во время пребывания пассажира «последовательной перевозки» в аэропорту транзита, а также при любой посадке и высадке с борта воздушного судна. Без ответа на

эти вопросы, в законе о присоединении к МК бесполезно ожидать, чтобы ее имплементация в этой части была эффективной и результативной.

4.3. Ст.105 проекта закона содержит положения, разрушающие юридическую конструкцию договора как международной, так и внутренней перевозки пассажира. В п.1 ст.105 не выдержана терминология, характеризующая перевозочные документы в конвенции. Проект закона содержит свою терминологию, которая не имеет никакого отношения к МК. Мало того, будут изобретаться новые термины «уполномоченным органом в области транспорта», которые, надо полагать, будут конкурировать с терминологией МК.

4.4. Без достаточных на то оснований в п.2 ст.105 вводится понятие «договор воздушной перевозки багажа», что противоречит ст. 786 Гражданского кодекса. Нет такого понятия в МК. Тогда возникает вопрос к отраслевому законодателю, каково предназначение данной нормы и близко никак не связанной с МК. Совсем юридически дремуче в п.3 ст.105 сказано об оформлении перевозочных документов разного вида в электронном виде. Во - первых, эта норма противоречит терминологии норм МК о перевозочных документах, во-вторых, она имеет силу нормы внутреннего права и устанавливает приоритет над нормами МК. Такой же подход прослеживается в п.6,7 и 8 ст.105, которая преподносится законодателем как имплементация МК, чего нет в действительности.

Кроме того, в том виде как предлагается новая редакция ст.105 ВК, неизбежно возникает ее конфликт с п.86 «Общих правил перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», утвержденных Приказом Минтранса России от 28.06. 2007 №82. Согласно этому правила багажная квитанция не рассматривается как отдельная и самостоятельная часть билета, удостоверяющего факт заключения договора воздушной перевозки. Багажная квитанция удостоверяет факт сдачи багажа перевозчику, но не более того. Качеством договора обладает договор воздушной перевозки пассажира, и перевозка багажа рассматривается как его составная часть только в случае его предъявления пассажиром для перевозки. Если пассажир его предъявил, у перевозчика не возникает ответственность за багаж.

4.5. П. ст.110 проекта закона об изменении Воздушного кодекса существует вне какой-либо юридической связи с МК. Поэтому предстает как обычная внутренняя норма, не претендующая на имплементацию норм МК. Между тем, по смыслу проекта

федерального закона о присоединении именно таковой она считается, что выглядит весьма одиозно.

4.6. П.1.1., 1.2. и 1.3Ст.117 ВК излагаются фактически в первоначальном виде, с небольшими редакционными правками. Предполагается, что этого будет достаточно для применения норм МК, устанавливающих компенсации за вред, причиненный в случае смерти или телесного повреждения пассажира. Однако при этом не учтено, что формулировка п.1.1. предназначена преимущественно для регулирования ответственности перевозчика, осуществляющего внутреннюю воздушную перевозку. Присоединение к МК есть хороший повод и основания разграничить размеры компенсации между международной и внутренней воздушной перевозкой. Проект закона таких различий не проводит и тем самым уравнивает ответственность перевозчика. Создается нелепая правовая ситуация, когда по внутренним меркам будет измеряться одновременно ответственность перевозчика при международной и внутренней воздушной перевозке, что прямо противоречит п.2 ст.1 МК. В результате приоритет МК подавляется внутренними нормами гражданского законодательства и нормативами Правительства Российской Федерации, что идет в разрез с процедурами и критериями имплементации, вытекающими из федерального закона «О международных договорах» и Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г.

4.7. Проект ст.118 не согласуется с терминологией ст.17 МК, касающейся багажа, и потому она будет трудно применима на практике.

3.8. Проект ст.120 законопроекта представляет собой имитацию имплементации ст.17, 19 и 22 МК. Вся работа на этот счет сводится к простой и весьма незатейливой замене одних математических расчетов за просрочку доставки пассажира, багажа или груза на другие, указанные в п.1 ст.22 МК. Совершенно не учитывается специфика ст. 120 как нормы внутреннего права и ее предмет, несовместимый с предметом ст.22 МК. В таком виде, как изложена ст.120 ВК- это ни на что не пригодный явный юридический брак.

5. Монреальская конвенция предусматривает возможность пересмотра 1 раз в пять лет пределов ответственности, установленные в статьях 21, 22 и 23 конвенции. В 2009 году такой пересмотр ИКАО осуществила. Первоначальные пределы ответственности перевозчика уже в прошлом. Видимо законодатель был об этом не осведомлен. Но так ли или иначе законодателю стоит определиться в своем отношении к пересмотру пределов

ответственности. В проекте этот вопрос не затрагивается. Между тем законодателю им стоило озаботиться.

В ст.30 МК установлено, что к служащим или агентам перевозчика в связи с вредом могут предъявляться иски. Общий характер этой нормы обязывает ее конкретизировать, сделать ее применимой для целей конвенции. Однако эта работа не проведена и вопрос применимости ст.30 оставлен открытым. То же самое можно сказать о статье ст.50 «Страхование». Между тем данная статья устанавливает определенные обязательства для государств-участников. Они имеют право требовать от национальных перевозчиков иметь «надлежащее страхование своей ответственности в соответствии с настоящей Конвенцией». Но чтобы требовать государство обязано провести проверку своего законодательства на предмет его соответствия конвенции и в случае установления несоответствия законодательства произвести соответствующую работу по его изменению. С этой точки зрения Федеральный закон №67, измеряющий ответственность всех транспортных перевозчиков на один аршин, не соответствует требованиям Монреальской конвенции о «надлежащем страховании» и подлежит незамедлительной замене и приведению его в строгое соответствие с ней. В проекте закона на этот счет ничего не говорится. На практике такое демонстративное молчание законодателя может деморализовать авиационное страхование в сфере международных воздушных перевозок и тем самым нанести им большой экономический ущерб. Невыполненными можно будет считать обязательства, определенные в ст.50 Монреальской конвенции. Кроме того, в этой статье установлено право требования государства, в которое выполняются международные авиаперевозки, от иностранного перевозчика доказательств «обеспечения надлежащего страхования своей ответственности по настоящей Конвенции». Хотя в ней не говорится о формах и методах реагирования государства на отсутствие таких доказательств, не трудно предположить, что репрессалии такого государства могут носить широкий характер, вплоть до приостановления полетов иностранных перевозчиков, не способных предъявить доказательства надлежащего страхования.

**Общий вывод. Проект федерального закона о присоединении к Монреальской конвенции не отвечает критериям качества имплементации и не может способствовать выполнению вытекающих из нее обязательств Российской Федерации.**