
РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ:

вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

Выпуск 2(28) • Том 9 • 2022

МОСКВА, 2022

РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

**Наталья Юрьевна
ХАМАНЕВА**

Председатель Редакционного Совета, д.ю.н., профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации (Россия, г. Москва)

Редакционный Совет

**Майя Артасьевна
АСТАВАТУРОВА**

д.п.н., профессор, директор Центра этнополитических исследований, профессор
кафедры креативно-инновационного управления
и права Пятигорского государственного университета, координатор
Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов
в СКФО (Россия, г. Пятигорск)

**Алексей Андреевич
АМИАНТОВ**

к.п.н., главный специалист Аппарата Государственной Думы ФС РФ,
преподаватель кафедры политических наук Российского университета дружбы
народов (Россия, г. Москва)

**Зауре Каримовна
АЮПОВА**

д.ю.н., профессор кафедры «Право» Казахского национального аграрного
университета (Казахстан, г. Алматы)

**Виктор Александрович
ГЛЕБОВ**

к.ю.н., заместитель заведующего кафедрой политического анализа
и управления Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Елена Евгеньевна
ГРИШНОВА**

д.п.н., заведующая кафедрой политологии МГТУ им. Н.Э. Баумана
(Россия, г. Москва)

**Адил Мавленович
ДЖУНУСОВ**

д.п.н., профессор, заведующий кафедрой политологии и права
Нового экономического университета имени Турара Рыскулова
(Казахстан, г. Алматы)

**Сергей Павлович
ЖДАНОВ**

к.ю.н., профессор кафедры гуманитарных и социально-экономических
дисциплин Военного института (общевойсковой) Военного
учебно-научного центра Сухопутных войск «Общевойсковой академии
Вооруженных Сил Российской Федерации» (Россия, г. Москва)

**Максим Александрович
МАЙСТАТ**

к.п.н., доцент Московского педагогического государственного университета
(Россия, г. Москва)

**Вадим Николаевич
МЕДВЕДЕВ**

к.ю.н., доцент Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Николай Павлович
МЕДВЕДЕВ**

д.п.н., профессор Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Ольга Михайловна
МЕЩЕРЯКОВА**

д.ю.н., профессор кафедры международного права юридического факультета
Российского университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Ольга Алексеевна
НЕСТЕРЧУК**

д.п.н., профессор кафедры политического анализа и управления Российского
университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Леонид Вячеславович
САВИНОВ**

д.п.н., декан факультета государственного и муниципального управления
Сибирского института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Новосибирск)

**Игорь Леонидович
ТРУНОВ**

д.ю.н., профессор, Национальный президент Всемирной Ассоциации юристов
в Российской Федерации, заместитель председателя Международного Союза
юристов, действительный член (академик) Российской Академии адвокатуры,
член президиума Российской академии адвокатуры,
член Российской Академии Юридических наук,
академик РАЕН (Россия, г. Москва)

**Наталья Михайловна
ЧЕПУРНОВА**

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор
кафедры государственно-правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Виталий Андреевич
ЮСУПОВ**

д.ю.н., профессор, профессор кафедры государственно правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, президент Волгоградского института экономики,
социологии и права (Россия, г. Москва)

Главный редактор:

МЕДВЕДЕВ Вадим Николаевич – к.ю.н., доцент Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ответственный редактор:

МАЙСТАТ Максим Александрович – к.п.н., доцент Московского
педагогического государственного университета (Россия, г. Москва)

УЧРЕЖДЕН

ООО «Издательство «Наука
сегодня»

Журнал зарегистрирован

Федеральной
службой по надзору
в сфере массовых
коммуникаций,
связи и охраны
культурного наследия

Регистрационный номер

ПИ № ФС77-57689

от 18 апреля 2014 г.

Журнал издается
один раз в три месяца

Журнал включен
в базу РИНЦ (Российский
индекс научного
цитирования)

Адрес редакции:

115598, г. Москва,
ул. Загорьевская,
д. 10, корп. 4,
цокольный этаж,
помещение I,
комната 7-1, офис 4

www.regionupravlenie.ru

E-mail:
regionupravlenie@yandex.ru

Мнение авторов
может не совпадать
с мнением редакции.

При перепечатке ссылка
на журнал обязательна.

Научные статьи,
публикуемые
в журнале,
подлежат обязательному
рецензированию.

Компьютерная верстка
Загуменов А.П.

Подписано в печать 30.06.2022

Формат 60х84/8.
Объем 6,75

Печать офсетная.

Заказ № 708

Тираж – 1000 экз.
(1-й завод – 500 экз.)

Отпечатано в типографии
ООО «Белый ветер»
115054, г. Москва,
ул. Щипок, 28

Тел.: (495) 651-84-56

СОДЕРЖАНИЕ

Слизовский Д.Е., Амиантов А.А., Береснева В.А.

Общие принципы организации местного самоуправления:
новый федеральный закон в фокусе старых
и новых противоречий 67

Медведев Н.П.

К 100-летию образования Союза ССР.
Постсоветское нациестроительство
и региональные этноконфликты 80

Каирбекулы А.

Некоторые проблемы малого и среднего бизнеса
в Республике Казахстан 86

Сергеева Е.И.

Процесс либерализации воздушного рынка
Европейского Союза 95

Медведев В.Н., Козлов В.И.

Правовое обеспечение градостроительной деятельности.
Программа повышения квалификации 103

НАШИ АВТОРЫ 111

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ 113

Е.И. СЕРГЕЕВА

*студент кафедры государственно-правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации,
Россия, г. Москва*

ПРОЦЕСС ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ВОЗДУШНОГО РЫНКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Исторически сложилось так, что воздушный транспорт развивался под эгидой и контролем национальных властей. В Европе это в основном означало наличие монопольных национальных перевозчиков и аэропортов, находящихся в государственной собственности/управлении. Международные воздушные перевозки, основанные на межгосударственных двусторонних соглашениях, развивались соответствующим образом – со строгим контролем, в частности, доступа на рынок и режимов владения перевозчиками. Такая фрагментация национальных рынков и отсутствие реальной конкуренции все меньше соответствовали растущему уровню жизни и, как следствие, растущему спросу на воздушный транспорт.

Ключевые слова: *воздушный транспорт, Европейский союз, Регламент, авиационный рынок.*

Введение. Исторически сложилось так, что воздушный транспорт развивался под эгидой и контролем национальных властей. В Европе это в основном означало наличие монопольных национальных перевозчиков и аэропортов, находящихся в государственной собственности/управлении. Международные воздушные перевозки, основанные на межгосударственных двусторонних соглашениях, развивались соответствующим образом – со строгим контролем, в частности, доступа на рынок и режимов владения перевозчиками. Такая фрагментация национальных рынков и отсутствие реальной конкуренции все меньше соответствовали растущему уровню жизни и, как следствие, растущему спросу на воздушный транспорт.

Основная часть. С середины 1970-х годов гражданская авиация должна была перейти от управляемой экономики к рыночной. Так, Закон о дерегулировании авиаперевозок 1978 года полностью либерализовал рынок США.

То же самое произошло в Европе в ходе десятилетнего процесса, после принятия Единого европейского закона 1986 года и завершения создания

внутреннего рынка: несколько комплексов регулирующих мер ЕС постепенно превратили защищенные национальные авиационные рынки в конкурентный единый рынок воздушного транспорта (де-факто, авиация стала первым видом транспорта – и в значительной степени все еще единственным – который пользуется преимуществами полностью интегрированного единого рынка). Примечательно, что первый (1987) и второй (1990) пакеты начали смягчать правила, регулирующие тарифы и пропускную способность. В 1992 году третий пакет (а именно Регламенты Совета (ЕЭС) № 2407/92, 2408/92 и 2409/92, в настоящее время замененные Регламентом (ЕС) № 1008/2008 Европейского парламента и Совета) снял все оставшиеся коммерческие ограничения для европейских авиакомпаний, работающих на территории ЕС, создав тем самым единый европейский авиационный рынок. Последний впоследствии был распространен на Норвегию, Исландию и Швейцарию. В дальнейшем он может быть распространен на некоторые соседние страны через Соглашение о Европейском общем авиационном пространстве при условии, что эти страны постепенно внедряют все соответствующие правила ЕС, чего пока не происходит.

Третий пакет заменил национальных авиаперевозчиков авиаперевозчиками Сообщества и установил в качестве основного принципа, что любой авиаперевозчик Сообщества может свободно устанавливать тарифы для пассажиров и грузов и может выходить на любой маршрут внутри ЕС без каких-либо разрешений или санкций (за исключением некоторых очень специфических маршрутов, на которые государства-члены могут налагать обязательства по предоставлению общественных услуг, на определенных условиях и в течение ограниченного периода времени).

Третий пакет также устанавливает требования, которым должны соответствовать авиаперевозчики Сообщества для того, чтобы начать или продолжить свою деятельность, а именно:

- они должны находиться в собственности и под эффективным контролем государств-членов и/или граждан государств-членов, а их основное место деятельности должно быть расположено в государстве-члене;
- их финансовое положение должно быть хорошим. Они должны быть соответствующим образом застрахованы, чтобы покрыть ответственность в случае аварии;
- они должны обладать профессиональными способностями и организацией для обеспечения безопасности операций в соответствии с действующими правилами. Эта способность подтверждается выдачей сертификата эксплуатанта.

Параллельно с созданием единого авиационного рынка были приняты общие правила для обеспечения его надлежащего функционирования, которые требуют, в частности, равных условий и высокого и единого уровня защиты пассажиров.

В целях обеспечения равных условий законодательство о государственной помощи и конкуренции (слияния, альянсы, фиксация цен и т.д.) распространяется на сектор воздушного транспорта. Это было неочевидно, поскольку крупные государственные рекапитализации авиакомпаний были довольно распространены до середины 1990-х годов. Однако в течение многих лет руководящие принципы Комиссии, служащие для оценки государственного финансирования сектора, не соответствовали текущей рыночной среде, поскольку они датировались 1994 годом (авиакомпания) и 2005 годом (аэропорты и стартовая помощь для авиакомпаний, вылетающих из региональных аэропортов). Поэтому весной 2014 года они были заменены.

Правила ЕС гарантируют, что все перевозчики, европейские и неевропейские, имеют одинаковые права и одинаковые возможности доступа к услугам, связанным с воздушным транспортом. Однако это может быть не так в некоторых третьих странах, где дискриминационная практика и субсидии могут дать несправедливые конкурентные преимущества авиаперевозчикам из этих третьих стран. В своем сообщении об авиационной стратегии для Европы от 7 декабря 2015 года (COM(2015)0598) Комиссия заявила о своем намерении оценить эффективность Регламента (ЕС) № 868/2004 с целью его пересмотра или замены более эффективным инструментом, который обеспечит справедливые условия конкуренции между всеми перевозчиками и тем самым защитит возможности сообщения с ЕС и из ЕС. За этим последовала публикация в июне 2017 года предложения по регламенту о защите конкуренции на воздушном транспорте, отменяющего Регламент (ЕС) № 868/2004. В результате межведомственных переговоров 20 ноября 2018 года было достигнуто предварительное соглашение по этому предложению. Согласно этому соглашению, Комиссия уполномочена начать расследование и принять решение о восстановительных мерах, если практика, искажающая конкуренцию, нанесла ущерб или создает явную угрозу нанесения ущерба авиаперевозчику ЕС. Независимо от того, финансового или операционного характера, любая мера по восстановлению конкуренции должна быть принята в виде акта Комиссии, хотя операционные меры подлежат более строгой процедуре. После принятия двумя законодательными органами Регламент (ЕС) 2019/712 от 17 апреля 2019 года об обеспечении конкуренции на воздушном транспорте и отмене Регламента (ЕС) № 868/2004 был опубликован в Официальном журнале 10 мая и вступил в силу 30 мая 2019 года.

Справедливый доступ к аэропортам и услугам аэропортов обеспечивается Постановлением Совета (ЕЭС) № 95/93, которое предусматривает, что в перегруженных аэропортах слоты (т.е. разрешение на посадку или взлет в определенную дату и в определенное время) должны распределяться между авиакомпаниями на справедливой, недискриминационной и прозрачной основе независимым координатором слотов. Однако такая система

распределения слотов не позволяет оптимально использовать пропускную способность аэропорта. По этой причине в 2011 году Комиссия предложила ряд поправок к Регламенту Совета (ЕЭС) 95/93 для повышения эффективности системы, но до сих пор между двумя законодательными органами не было достигнуто согласия по этим поправкам. Директива Совета 96/67/ЕС постепенно открыла для конкуренции рынок услуг наземного обслуживания (т.е. услуг, предоставляемых авиакомпаниям в аэропортах, таких как обработка пассажиров и багажа, заправка и очистка самолетов и т.д.). Предложение Комиссии от 2011 года о дальнейшем открытии этого рынка в крупнейших европейских аэропортах не было одобрено законодателем и было отозвано Комиссией в 2014 году. Кроме того, Директива 2009/12/ЕС устанавливает основные принципы взимания аэропортовых сборов, уплачиваемых авиаперевозчиками за пользование объектами и услугами аэропорта. Однако это не помешало умножиться спорам между аэропортами и авиакомпаниями.

Для обеспечения справедливого доступа к распределительным сетям и предотвращения их влияния на выбор потребителей с 1989 года действуют общие правила. Они предусматривают, что компьютерные системы бронирования или CRS (которые служат техническими посредниками между авиакомпаниями и туристическими агентствами) должны недискриминационно отображать авиаперевозки всех авиакомпаний на компьютерных экранах туристических агентств (Регламент (ЕС) № 80/2009). Однако роль CRS снижается, поскольку все более широкое распространение получает онлайн-распространение, в том числе через веб-сайты перевозчиков.

Для защиты пассажиров и воздушных судов, и обеспечения высокого и единого уровня безопасности на всей территории ЕС национальные правила безопасности были заменены общими правилами безопасности, которые постепенно распространяются на всю цепочку воздушного транспорта. Кроме того, было создано Европейское агентство авиационной безопасности, которое, в частности, занимается подготовкой правил. Требования безопасности во всех аэропортах ЕС также были унифицированы, чтобы лучше предотвращать злоумышленные действия против самолетов, их пассажиров и экипажей (стоит отметить, однако, что государства-члены сохраняют право применять более строгие меры безопасности [4]). Кроме того, общие правила (Регламент (ЕС) № 261/2004) по защите прав авиапассажиров направлены на то, чтобы пассажиры получали хотя бы минимальный уровень помощи в случае серьезных задержек или отмены рейса. Эти правила также предусматривают схемы компенсации. Однако их применение оказывается сложным, что приводит к частым судебным разбирательствам. В марте 2013 года Комиссия представила новое предложение по изменению Регламента (ЕС) № 261/2004 (COM(2013)0130) с целью дальнейшего повышения эффективности применения правил ЕС путем разъяснения ключевых

принципов и неявных прав пассажиров, которые в прошлом стали причиной многочисленных споров между авиакомпаниями и пассажирами. Процесс принятия совместного решения еще продолжается, и окончательные решения еще не согласованы между Парламентом и Советом.

Спустя более 20 лет после вступления в силу третьего пакета, функционирование единого авиационного рынка, конечно, все еще несовершенно, о чем свидетельствуют такие факторы, как: недостатки системы распределения слотов; тот факт, что подавляющее большинство (80%) маршрутов, отправляющихся из аэропортов ЕС, по-прежнему обслуживаются только одним (60%) или двумя (20%) перевозчиками; финансовые трудности, с которыми сталкиваются несколько авиакомпаний и второстепенных аэропортов; или сложный надзор за авиаперевозчиками, которые теперь работают в нескольких государствах-членах.

Тем не менее, главная цель была полностью достигнута: с 1995 по 2014 год, в то время как количество пассажиро-километров в ЕС увеличилось примерно на 23%, для воздушного транспорта этот показатель вырос примерно на 74%. За тот же период доля авиации в общем объеме пассажирских перевозок увеличилась с 6,5% до 9,2%, что, безусловно, является самым сильным ростом среди всех видов транспорта в ЕС.

После вспышки COVID-19 был принят ряд мер, направленных на преодоление трудностей в авиационном секторе:

Регламент (ЕС) 2020/459 от 30 марта 2020 года, изменяющий Регламент Совета (ЕЭС) № 95/93 об общих правилах распределения слотов в аэропортах Сообщества. 14 октября 2020 года Комиссия приняла делегированным актом решение о продлении отступления от правил распределения слотов на весь зимний сезон, т.е. до 27 марта 2021 года. Регламент Совета (ЕЭС) № 95/93 был дополнительно изменен в феврале 2021 года (Регламент (ЕС) 2021/250). Авиакомпании должны будут использовать только 50% запланированных мест для взлета и посадки в летнем сезоне 2021 года (вместо 80%, которые требовались до пандемии), чтобы сохранить их в следующем сезоне.

Регламент (ЕС) 2020/696 от 25 мая 2020 года, изменил Регламент (ЕС) № 1008/2008 об общих правилах эксплуатации воздушного транспорта в Сообществе в связи с пандемией COVID-19. Временные меры включали в себя изменение правил лицензирования авиаперевозчиков в случае финансовых проблем, вызванных пандемией; упрощение процедур, применяемых к введению ограничений прав на движение; и более эффективные процедуры присуждения контрактов на наземное обслуживание.

Для борьбы с риском серьезного экономического спада Комиссия опубликовала временные рамки мер государственной помощи (несколько раз обновлявшиеся), которые позволяют государствам-членам ЕС оказывать помощь компаниям в дополнение к возможностям, предусмотренным

действующими правилами государственной помощи. С тех пор государства-члены предложили ряд общеэкономических мер и некоторые отраслевые меры.

14 июля 2021 года Комиссия приняла в контексте Европейского зеленого курса пакет предложений, направленных на то, чтобы сделать политику ЕС в области климата, энергетики, землепользования, транспорта и налогообложения пригодной для сокращения чистых выбросов парниковых газов по меньшей мере на 55% к 2030 году по сравнению с уровнем 1990 года (также известный как пакет Fit for 55). Некоторые из предложений полностью или частично охватывают воздушный транспорт и включают в себя:

- предложение о постепенной отмене бесплатных квот на выбросы для авиации и приведении их в соответствие с глобальной схемой компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (COM(2021) 0552);

- предложение по пересмотру Положения об инфраструктуре альтернативных видов топлива, которое, в частности, предусматривает, что воздушные суда должны иметь доступ к источникам чистой электроэнергии в крупных аэропортах (COM(2021)0559);

- предложение по регламенту обеспечения равных условий для устойчивого воздушного транспорта (ReFuelEU aviation – COM(2021)0561).

Выводы. В многочисленных докладах, и особенно в своей резолюции от 14 февраля 1995 года под названием «Путь вперед для гражданской авиации в Европе», Парламент подчеркивал необходимость общей политики в области воздушного транспорта, обеспечивающей большую и справедливую конкуренцию между авиакомпаниями. Таким образом, парламент постоянно поддерживает создание и надлежащее функционирование единого авиационного рынка.

При этом, однако, парламент постоянно подчеркивал, что либерализация воздушного транспорта должна осуществляться осторожно и постепенно и должна обеспечивать баланс интересов как потребителей, так и отрасли.

Так, за последние четверть века Парламент всегда выступал за честную конкуренцию, авиационную безопасность, качество обслуживания и права пассажиров, защищая при этом условия труда персонала авиакомпаний, а также охрану окружающей среды. Например, именно парламент с самого начала процесса либерализации потребовал установить критерии, регулирующие государственную помощь аэропортам и авиакомпаниям, и принять общие правила наземного обслуживания, аэропортовых сборов и прав пассажиров.

Это сбалансированное отношение к либерализации воздушного транспорта было недавно вновь проиллюстрировано, когда парламент в первом чтении внес глубокие поправки в предложения Комиссии 2011 года по слотам и услугам наземного обслуживания в аэропортах ЕС.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. *Кашкин С.Ю.* Право Европейского союза: учебник для вузов / С.Ю. Кашкин, П.А. Калининченко, А.О. Четвериков; под редакцией С.Ю. Кашкина. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2021.
2. *Право Европейского союза: учебник для вузов / А.Я. Капустин [и др.].* Москва: Издательство Юрайт, 2022.
3. *Право Европейского союза. В 2 частях. Ч. 2: учебник и практикум для вузов / А.Х. Абашидзе [и др.]; под редакцией А.Х. Абашидзе, А.О. Иншаковой.* 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2022.
4. Прогноз развития воздушного транспорта до 2025 года. ИКАО Циркуляр № 313-АТ/134. Сентябрь 2007 г.
5. Regulation (EC) No 1008/2008 Of the European Parliament and of the council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community (Recast) (Text with EEA relevance) // <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:293:0003:0020:en:PDF>.
6. Regulation (EU) 2019/712 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on safeguarding competition in air transport, and repealing Regulation (EC) No 868/2004 // https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.123.01.0004.01.ENG.
7. Regulation (EU) 2020/459 of the European Parliament and of the Council of 30 March 2020 amending Council Regulation (EEC) No 95/93 on common rules for the allocation of slots at Community airports (Text with EEA relevance) // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32020R0459>.
8. Regulation (EU) 2020/696 of the European Parliament and of the Council of 25 May 2020 amending Regulation (EC) No 1008/2008 on common rules for the operation of air services in the Community in view of the COVID-19 pandemic (Text with EEA relevance) // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R0696>.
9. Regulation (EU) 2021/250 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2021 amending Council Regulation (EEC) No 95/93 as regards temporary relief from the slot utilisation rules at Union airports due to the COVID-19 crisis (Text with EEA relevance) // [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CE HYPERLINK](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CE%20HYPERLINK).

E.I. SERGEEVA

*Student of the Department of State and Legal Disciplines
Russian Academy of National Economy and Public Administration
under the President of the Russian Federation,
Moscow, Russia*

EUROPEAN UNION AIR MARKET LIBERALISATION PROCESS

Historically, air transport has developed under the auspices and control of national authorities. In Europe, this largely meant monopolistic national carriers and publicly owned/managed airports. International air transport, which is based on inter-state bilateral agreements, has expanded accordingly – with strict control of, in particular, market access and carrier ownership regimes. This fragmentation into national markets and the absence of real competition were less and less at one with increasing standards of living and the resulting growing demand for air transport.

Key words: *air transport, European Union, Regulations, aviation market.*