

**Изменения в нормативно-правовой среде
по эксплуатации воздушных судов бизнес-авиации в России**

Авторы:

Дерек Блум
Юрисконсульт, Marks & Sokolov, LLC
Москва, Российская Федерация, и
Партнер, Atlantic Aviation Legal Services, LLC
Вашингтон, Округ Колумбия
Тел: +1 (202) 230-9443
DerekBloom@AtlanticAviationLegal.com

Пётр Кошелев
Генеральный директор, ЗАО «Стримлайн ОПС»
Москва, Российская Федерация
Тел: +7 (985) 768-3852
pk@stln.aero

Дата: 26 августа 2019 г.

2019 год был отмечен рядом нормативных изменений, касающихся эксплуатации самолётов бизнес-класса в России. Изменения носят двоякий характер: с одной стороны, радикально изменилась практика применения правил временного ввоза применительно к иностранным бизнес-джетам; с другой стороны, претерпели изменения правила, касающиеся разрешений на посадку.

Предпосылки

Изначально изменения в регулировании бизнес-авиации в России застали участников рынка врасплох – в начале 2019 года многие компании столкнулись тем, что вести дела как обычно стало невозможно. «Как обычно» означает, что иностранные эксплуатанты на протяжении десятилетий имели возможность выполнять внутренние рейсы в пределах России на самолётах, зарегистрированных за рубежом, на основании разрешений на выполнение разовых полётов. При этом, Федеральная таможенная служба России (далее - «таможенная служба») могла не сильно вдаваться в детали относительно того, являлся ли рейс, заявленный частным, действительно частным или коммерческим. Затем, весной 2019

года невмешательство таможенной службы внезапно прекратилось, в то время как разрешения на полёт выдавались в прежнем порядке. Было непонятно, в связи с чем Россия внезапно решила начать применять свои собственные законы, запрещающие каботажные рейсы.

Предпосылкой для изменений послужило внимание, привлечённое к незаконной эксплуатации самолётов, двумя уголовными преследованиями, одно из которых непосредственно касается эксплуатации нерастаможенных воздушных судов, а другое - выдачи разрешений на полёты в обмен на незаконные вознаграждения.

С началом расследования в отношении компании «Сфера Джет» в марте 2019 года таможенная служба практически полностью приостановила оформление воздушных судов иностранной регистрации на полёты в пределах России и Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Другое уголовное дело, рассмотрение которого началось 8 июля 2018 года в Мещанском районном суде г. Москвы, было возбуждено в отношении бывшего заместителя начальника управления регулирования перевозок Федерального агентства воздушного транспорта (далее - «Росавиация») Юрия Малышева, который обвиняется в получении взятки за разрешение на полёт. В рамках того же дела генеральный директор авиакомпании iFly Евгений Филатов был арестован по обвинению за дачу взятки.

В течение многих лет авиационному сообществу было известно о повсеместной коррупции вокруг выдачи разрешений на полёты и таможенного оформления для внутренних рейсов самолётов, зарегистрированных за рубежом. Лидеры отрасли деловой авиации в России ранее открыто признавали, что внутренние коммерческие рейсы могут быть заявлены как частные с целью беспрепятственного получения разрешения. Вероятность неблагоприятных последствий в этом случае была довольно низкой, поскольку сотрудники Росавиации и таможенной службы были заинтересованы в том, чтобы не проводить проверки на рейсах, разрешения на которые были получены через определённые каналы.

Ранее практика продажи разрешений на незаконные каботажные рейсы была настолько распространена, что Генеральная прокуратура России провела расследование, которое установило, что функции Росавиации, связанные с выдачей разрешений (которые должны предоставляться бесплатно), фактически были переданы коммерческой организации «Аэротранс» с целью получения коммерческой выгоды. Министерство транспорта Российской Федерации постановило, что Росавиация незаконно выдаёт разрешения на полёты, и направило руководителю Росавиации требование разработать новый регламент, который привёл бы выдачу разрешений в соответствие с российским законодательством.

Росавиация отказалась внести соответствующие изменения в свои правила. Данное бездействие Росавиации было признано Федеральной антимонопольной службой нарушением антимонопольного законодательства, поскольку «Аэротранс» получил доступ к информации в приоритетном порядке.

Разрешения на полёт

Выдача разрешений на полёты Росавиацией регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации № 527 от 28 апреля 2018 года с последующими изменениями, внесенными Постановлением Правительства № 652 от 24 мая 2019 года. С момента возбуждения дела в отношении Юрия Малышева и Евгения Филатова в июле 2018 года участникам рынка не было известно о фактах задерживания Росавиацией выдачи разрешений на полёты без формального обоснования. Постановление № 652 ввело новое требование, согласно которому иностранный перевозчик, запрашивающий разрешение на полёт зарегистрированного за рубежом воздушного судна, должен получить заключения от российских коммерческих эксплуатантов о их неготовности самостоятельного выполнения заявленной иностранным эксплуатантом перевозки.

21 июня 2019 года Росавиация ввела данное ограничение в действие, опубликовав соответствующее дополнение к АИП . Требование распространяется на международные перевозки иностранных эксплуатантов на территорию Российской Федерации и из неё, в том числе на внутрироссийские сегменты международных перевозок. Прежде чем направлять запрос на получение разрешения в Росавиацию, иностранный эксплуатант должен сперва обратиться к российским эксплуатантам из соответствующего перечня и получить их согласие с заявленным рейсом. Исключение допускается для перевозок для обеспечения нужд собственника или эксплуатанта воздушного судна, транзитных перевозок, перевозок в целях оказания гуманитарной помощи, медицинской эвакуации, перевозок персонала и припасов во время стихийных бедствий или чрезвычайных ситуаций и некоторых других . Вышеупомянутое дополнение к АИП предусматривает, в частности:

3.3 Запрос на осуществление перевозок на территорию Российской Федерации с территории иностранного государства и перевозок с территории Российской Федерации на территорию иностранного государства или в пределах территории Российской Федерации, а также транзитных перевозок через территорию Российской Федерации, если такие перевозки будут осуществляться на воздушных судах вместимостью не более 20 пассажиров, представляется иностранным эксплуатантом не позднее чем за 1 рабочий день до начала выполнения перевозки. ...

3.5 Запрос на разовые полёты должен быть представлен в виде формализованной заявки по форме «Н». Образец формы «Н» представлен в разделах GEN 1.2-13 и GEN 1.2-14. ...

3.5.1 При подготовке запроса иностранный эксплуатант не позднее чем за 5 рабочих дней до предоставления его в Росавиацию направляет запросы российским эксплуатантам, включённым в перечень (далее - перечень российских эксплуатантов), опубликованный на сайте Росавиации в сети «Интернет». В указанные запросы, направляемые российским эксплуатантам, включается следующая информация:

- полное наименование и почтовый адрес иностранного эксплуатанта, номер телефона, адрес электронной почты и наименование государства, выдавшего сертификат (свидетельство) иностранного эксплуатанта;
- дата, номер рейса (при наличии), пункт отправления, пункт назначения и все промежуточные пункты маршрута перевозки;
- тип воздушного судна с указанием его национального и регистрационного опознавательных знаков, а также наименования государства регистрации воздушного судна;
- количество пассажиров, масса и наименование перевозимого груза;
- полное наименование, почтовый адрес и адрес электронной почты заказчика перевозки (фрахтователя воздушного судна);
- информация о грузоотправителе и грузополучателе, а также лицах (органах), являющихся в соответствии с Федеральным законом «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» принимающей стороной в отношении пассажиров из числа прибывающих на территорию Российской Федерации с территории иностранного государства иностранных граждан и лиц без гражданства ...

Объединённая национальная ассоциация деловой авиации (ОНАДА) впоследствии обращалась в Министерство транспорта с инициативами внесения изменений в Постановление Правительства № 527 с целью отмены необходимости согласования с российскими операторами перевозок как с территории Российской Федерации на территорию иностранного государства, так и с территории иностранного государства на территорию Российской Федерации. Однако, по состоянию на август 2019 года, официального ответа от Министерства транспорта не последовало.

Таможенное оформление

Весной 2019 года неожиданные участниками рынка препятствия для полётов зарегистрированных за рубежом бизнес-джетов возникли со стороны таможенной службы,

а не Росавиации. Таможенное оформление иностранного воздушного судна проводится по прибытии в аэропорт Российской Федерации или другого государства-члена ЕАЭС – для этого разрешение Росавиации или авиационных властей другого государства-члена ЕАЭС уже должно быть получено. Как упоминалось выше, Росавиация сейчас выдаёт разрешения при условии наличия согласований российских эксплуатантов. Внутророссийские сегменты перевозок контролируются таможенной службой. Следует отметить, что в таможенное законодательство не претерпело никаких изменений перед событиями весны 2019 года, следовательно имеет место усиление контроля, которое, вероятнее всего, было спровоцировано делом против компании «Сфера Джет».

Таким образом, внимание российского сообщества деловой авиации сместилось на положения Таможенного кодекса ЕАЭС («Таможенный кодекс») и соответствующие решения Евразийской экономической комиссии, регулирующие ввоз воздушных судов в Россию. Таможенный кодекс вступил в силу 1 января 2018 года, при этом некоторые применимые к деловой авиации нормативные акты действовали и ранее. Таможенный кодекс ЕАЭС пришёл на смену Таможенному кодексу Таможенного союза, который, в свою очередь, заменил собой таможенные кодексы стран-участниц, в том числе России.

Наиболее распространённым способом временного ввоза иностранного воздушного судна в ЕАЭС является процедура, при которой воздушное судно оформляется как «транспортное средство международной перевозки», выполняющее международный рейс. В соответствии с этой процедурой при первой посадке воздушного судна в аэропорту России или другой страны ЕАЭС эксплуатант должен предоставить таможенной службе декларацию на транспортное средство (согласно Решению Комиссии Таможенного союза № 422 от 14 октября 2010 года) и Генеральную декларацию (в соответствии с Чикагской конвенцией 1944 года о международной гражданской авиации), декларирующую маршрут, который начинается и заканчивается за пределами ЕАЭС.

Для целей декларации транспортного средства международный полет определён в статье 1 Монреальской конвенции 1999 года для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок («Конвенция»). Согласно Конвенции, выражение «международная перевозка» означает всякую перевозку, при которой место отправления и место назначения расположены либо на территории двух государств-участников, либо на территории одного и того же государства-участника, если согласованная остановка предусмотрена на территории другого государства, даже если это государство не является государством-участником. Перевозка между двумя пунктами на территории одного государства-участника без согласованного места остановки на территории другого государства не является международной перевозкой.

Статья 1 Конвенции толкуется каким образом, что воздушное судно, допущенное к использованию в «международных перевозках», не может использоваться для перевозки пассажиров или товаров по территории ЕАЭС. Однако, это не препятствует совершению более чем одной посадки на территории ЕАЭС, если самолёт в конечном итоге покинет ЕАЭС. Это может быть неверно истолковано таможенными служащими, которые могут отказать в оформлении временного ввоза в случае декларации маршрута с несколькими посадками на территории России или ЕАЭС.

Для иностранных воздушных судов, выполняющих внутренние перевозки, то есть перевозящих пассажиров и грузы в пределах России или других стран ЕАЭС, существует две процедуры временного ввоза, которые применяются в зависимости от того, используется ли самолет в частном или коммерческом порядке. Другое важное отличие заключается в импорте для свободного обращения на территории ЕАЭС и временном ввозе товара, который должен быть впоследствии вывезен. В случае временного ввоза иностранные товары могут быть использованы в течение определённого периода на территории ЕАЭС и могут быть частично или полностью освобождены от уплаты ввозных пошлин и налогов.

Если воздушное судно временно ввозится в ЕАЭС и используется в коммерческих целях, раздел 3 Статьи 223 Таможенного кодекса предусматривает, что налоги и таможенные пошлины на такое воздушное судно уплачиваются в размере 3% в месяц от суммы таможенных платежей и налогов, которые должны были бы уплачиваться, если бы судно оформлялось для свободного обращения. Таким образом, если самолёт ввезён временно, и налоги и пошлины уплачиваются в размере 3% в месяц от стоимости полной таможенной очистки в сумме с процентами по отсроченным платежам, тогда самолёт может на законных основаниях использоваться в коммерческих целях на территории России и ЕАЭС.

Если временно ввезённый самолёт используется его владельцем в некоммерческих целях, он может быть полностью освобожден от уплаты пошлин и налогов. Такой режим называется «Импорт 53». Глава 29 Таможенного кодекса дополняется Решениями Евразийской экономической комиссии, предусматривающими полное освобождение от уплаты ввозных пошлин и налогов для гражданских пассажирских самолётов с количеством пассажирских мест не более чем на 19 человек в случаях, если воздушное судно принадлежит иностранному гражданину или юридическому лицу и используется на таможенной территории ЕАЭС на нерегулярных рейсах вне коммерческого расписания, и при условии, что такое использование не предназначено для извлечения дохода. Таким образом, иностранные воздушные суда, на которые оформляется временный ввоз в Россию без оплаты импортных пошлин, не могут использоваться в коммерческих целях на территории России и ЕАЭС.

1. Решение Комиссии Таможенного союза № 331 было опубликовано 18 июня 2010 года, а последний раз редактировалось 29 апреля 2019 года в соответствии с последующим решением Евразийской экономической комиссии № 48 («Решение 331»). Решение 331 утвердило перечень товаров, временно ввозимых с полным условным освобождением от уплаты таможенных пошлин и налогов, а также условия и предельные сроки такого освобождения. Решением Евразийской экономической комиссии № 48 предусмотрено, что от уплаты таможенных пошлин и налогов освобождаются гражданские пассажирские самолеты с количеством пассажирских мест не более чем на 19 человек и массой пустого снаряженного самолёта не более 28 000 кг (коды 8802 30 000 2, 8802 40 001 1 и 8802 40 003 4 ТН ВД ЕАЭС), принадлежащие иностранным лицам и используемые на таможенной территории ЕАЭС в нерегулярных перевозках вне коммерческого расписания, а также при условии, что такое использование не предназначено для извлечения дохода.

2. Решение Комиссии Таможенного союза № 662 от 19 мая 2011 г. устанавливает для вышеупомянутых самолётов максимальный срок временного ввоза продолжительностью 30 календарных дней. В Решении также указывается, что общая продолжительность пребывания воздушного судна на таможенной территории Союза не должна превышать 180 календарных дней в течение одного календарного года.

3. Решение Государственного таможенного комитета России № 1388 от 04 декабря 2003 года, последний раз отредактированное 13 сентября 2007 года «О совершении определенных таможенных операций при использовании таможенного режима временного ввоза» утверждает форму таможенной декларации под названием «Заявление таможенного режима временного ввоза». Данная таможенная декларация используется по сей день и предусматривает, что декларант должен запросить разрешение на помещение товаров под таможенный режим временного ввоза в течение определённого количества дней, с полным или частичным условным освобождением от уплаты таможенных пошлин и налогов. Декларант должен указать цели и обстоятельства временного ввоза и взять на себя обязательство вывезти временно ввезённые товары с таможенной территории Российской Федерации (ныне ЕАЭС) в неизменном состоянии к указанной дате.

Суммируя вышесказанное, если зарегистрированный вне России или ЕАЭС самолёт, имеющий не более 19 посадочных мест, весом не более 28 тонн и находящийся в собственности иностранного лица, прибывает в Россию для использования в России и других странах-членах ЕАЭС, и если такой самолёт не планируется для использования в коммерческих целях на территории России и ЕАЭС, и если самолёт покинет территорию ЕАЭС не позднее даты, указанной в таможенной декларации, то он может использоваться

в России и ЕАЭС для выполнения частных рейсов без уплаты таможенных пошлин и налогов.

С марта 2019 года практика применения процедуры «Импорт 53» для некоммерческих частных рейсов не была последовательной. Участникам рынка известно о случаях, когда сотрудники таможенной службы отказывали в оформлении внутрироссийских полётов с собственниками самолётов на борту. Вероятно, это было связано с проверками прокуратуры в таможенных службах московских аэропортов, прошедшими после начала расследования в отношении компании «Сфера Джет». Поскольку практика кардинально изменилась, операторы бизнес-джетов и другие участники рынка сперва не имели чёткого представления о доступных для них таможенных процедурах и соответствующей необходимой документации. Можно ожидать, что практика применения таможенных правил станет более устоявшейся в ближайшие месяцы. Пока этого не произошло, иностранным эксплуатантам рекомендуется уделять особое внимание выбору таможенной процедуры и подготовке соответствующей документации, при необходимости привлекая таможенного брокера.

Отдельный расчёт рисков требуется для самолёта, который планируется для использования в коммерческих целях на территории России и ЕАЭС. В случае, если воздушное судно ввозится с освобождением от уплаты таможенных пошлин, и тем самым не предполагается для извлечения дохода на территории ЕАЭС, но при этом самолёт используется для получения дохода во время пребывания в России или где-либо на территории ЕАЭС, тогда таможенная процедура будет считаться несоблюдённой. Если воздушное судно будет остановлено таможенной службой и его эксплуатация в пределах России и ЕАЭС будет оспорена, могут последовать денежные штрафы и юридические риски вплоть до изъятия воздушного судна, как в случае с компанией «Сфера Джет». У аэропортов и регионов в России и ЕАЭС разная репутация в области оспаривания некоммерческой эксплуатации временно ввезённых самолётов. Соответственно, подача Заявления таможенного режима временного ввоза не является достаточной для обеспечения безрисковой коммерческой эксплуатации зарегистрированных за рубежом самолётов в пределах России и ЕАЭС.

Дальнейшие перспективы

В настоящее время проводятся консультативные встречи российского сообщества деловой авиации с представителями Министерства экономического развития и Росавиации. Известно о законопроектах, затрагивающих создание нового российского реестра воздушных судов. Однако ни Росавиация, ни Министерство экономического развития не опубликовали соответствующие предложения или какие-либо сообщения о консультативных совещаниях.

В беседах участников консультативных совещаний сообщается, что одним из аспектов нынешних предложений является то, что российские владельцы воздушных судов, зарегистрированных за пределами России, желающие использовать свою технику в пределах России, должны будут пройти таможенную очистку самолётов в России и поместить их на сертификаты российских эксплуатантов. Как сообщается, это потребуются для самолётов, которые будут эксплуатироваться как в частном, так и в коммерческом порядке. Есть противоречивые сообщения о том, что Минэкономразвития рассматривает возможность освобождения от уплаты ввозного НДС в размере 20% для самолётов, которые будут эксплуатироваться в частном порядке. Есть также сообщения о том, что верхняя планка веса самолётов, подлежащих освобождению от таможенных пошлин (не путать с ввозным НДС) в размере дополнительных 20%, будет поднята до веса Gulfstream G650. Следовательно, по состоянию на август 2019 года, участникам рынка предстоит дождаться публикации предлагаемых законопроектов, регулирующих ввоз бизнес-джетов.

Есть новостные сообщения о предложениях регистрации авиатехники в особых экономических зонах России; однако пока ни один подобный законопроект не был обнародован. Сомнительно, что новые реестры в особых экономических зонах решат текущие проблемы российских владельцев бизнес-джетов в краткосрочной или среднесрочной перспективе, так как вслед за принятием законодательства неминуемо должен будет последовать этап реализации, и только после этого новые реестры будут рассматриваться в качестве возможного решения западными или российскими эксплуатантами. Пока этого не произошло, участникам рынка приходится использовать доступные на настоящий момент инструменты - оформление в качестве «транспортного средства международной перевозки», процедуру «Импорт 53» для частных рейсов, временный ввоз с ежемесячной уплатой 3% от ввозных пошлин и ввозного НДС для коммерческого использования, а также полную таможенную очистку.

Учитывая текущую неопределённость вокруг возможных законопроектов, регулирующих ввоз бизнес-джетов, иностранный владелец самолёта, желающий эксплуатировать его в пределах России или другой страны ЕАЭС, должен проанализировать стоимость таможенной очистки и постановки воздушного судна под флаг российской авиакомпании с действующим сертификатом эксплуатанта. Только в этом случае самолёт сможет законно выполнять коммерческие чартерные рейсы в пределах России и других стран ЕАЭС на постоянной основе.

Список российских авиакомпаний, эксплуатирующих самолёты бизнес-авиации, не столь велик. В их числе «РусДжет», «Авиакомпания «Меридиан», «Тулпар Эйр» и несколько других. Также, мальтийский оператор «Aim of Emprego» находится в процессе получения

российского сертификата эксплуатанта – ожидается, что он начнет действовать в первом квартале 2020 года.

Воздушное судно, помещаемое на российский коммерческий сертификат эксплуатанта, помимо российской «прописки» может быть зарегистрировано на Бермудских островах или в Ирландии. Это предусмотрено межправительственными соглашениями Российской Федерации с Бермудскими Островами и Ирландией, заключенными в соответствии со Статьей 83 bis Чикагской конвенции 1944 года о международной гражданской авиации. Такие воздушные суда, наряду с воздушными судами российской регистрации, могут беспрепятственно использоваться в коммерческих целях на территории России. В качестве примера, все самолёты «Сириус-Аэро» и многие самолёты «Аэрофлота» зарегистрированы на Бермудских Островах.

Однако, 27 мая 2019 года Росавиация издала письмо, которое указывает на то, что Россия может внести коррективы в сложившуюся практику использования 83 bis. Письмо было выпущено в ответ на запрос Генеральной прокуратуры о предоставлении информации о соответствии самолётов иностранного производства требованиям сертификатов типа Российской Федерации.

В письме указывается, что по состоянию на март 2019 года в Российской Федерации более 800 самолётов иностранного производства используются в коммерческой эксплуатации. Из них 95% зарегистрированы в офшорных реестрах. Эксплуатация этих воздушных судов, включая поддержание их технического состояния, осуществляется в соответствии с условиями соглашений, заключенных Российской Федерацией с иностранными государствами в соответствии со статьёй 83 bis Конвенции о международной гражданской авиации. В письме сообщается, что Росавиация получила письмо от Министерства иностранных дел Российской Федерации от 29 октября 2018 года № 20700/дп с информацией о правовом статусе «Соглашения между правительством Бермуд и правительством России по поводу передачи функций и обязанностей по надзору». Согласно этому письму указанное Соглашение не является международным договором Российской Федерации, и в случае несоответствия требований указанного Соглашения с требованиями российского законодательства необходимо руководствоваться нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

Росавиация предложила, чтобы регулярный осмотр воздушных судов российских операторов проходил в соответствии с требованиями Федеральных авиационных правил. Таким образом, в случае неустранения несоответствий в течение 365 дней российский эксплуатант не сможет продолжать эксплуатацию воздушного судна, зарегистрированного на Бермудских островах.

ATLANTIC AVIATION LEGAL SERVICES, LLC
1629 K Street, N.W., Suite 300, Washington, D.C. 20006 USA Ph: (202) 230-9443

Практические последствия письма Росавиации от 27 мая 2019 года только предстоит установить, но оно бесспорно создаёт дополнительный фактор риска, который должен учитываться иностранным эксплуатантом, рассматривающим возможность размещения зарегистрированного на Бермудских Островах самолёта в свидетельстве эксплуатанта российской авиакомпании.

По запросу мы можем предоставить дополнительную информацию по затронутым в данной статье темам и разработать план оформления воздушного судна для использования в России. Просим сообщить нам об интересующих вас вопросах.