

# МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

## Конвенция по воздушному праву: какой ей быть

Самородова Е. А. \*

Практически любая деятельность человека проходит в воздушном пространстве Земли, хотя бы частично. И различные виды деятельности в воздушном пространстве становятся все более интегрально взаимосвязанными. Отсюда возникла идея заключить *Конвенцию по воздушному праву*, которая была высказана и обоснована Ю.Н. Малеевым еще в 1986 г.<sup>1</sup> Потом ее развивали и другие авторы<sup>2</sup>, но нельзя сказать, что активно. В доктрине международного воздушного права (МВП) больше внимания уделяется проблеме пересмотра основного документа в данной области – Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Чикагская конвенция 1944 г.)<sup>3</sup>.

---

\* Самородова Екатерина Александровна – соискатель кафедры международного права МГИМО (У) МИД РФ.

<sup>1</sup> Малеев Ю.Н. *Международное воздушное право: Вопросы теории и практики*. М.: Междунар. отношения, 1986. С. 112–121.

<sup>2</sup> Karl-Heinz Bockstiegel. Current Challenges in the Legal Regulation of Civil Aviation // *Annals of Air and Space Law*, 1995. Vol. 20–21; Nicolas Mateesco Matte. The Chicago Convention – Where From and Where To, ICAO? // *Annals of Air and Space Law*, 1994. Vol. XIX. Part I.

<sup>3</sup> ICAO Doc. 7300/6; Convention on International Civil Aviation, 7 December 1944 // UNTS. Vol. 15. P. 295; Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. // В кн.: *Международное воздушное право*. М.: Кодекс Проспект, 2003. См.: Товмасын М.Д. Актуальные проблемы пересмотра Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции 1944 года). Автореф. дис.... канд. юрид. наук. / МГИМО (У) МИД РФ. М., 2001; Werner Guldemann. The Chicago Convention Revised: Possible Improvements after Fifty Years // *Annals of Air and Space Law*, 1994. Vol. XIX. Part II; Круглова И.А. Правовой статус воздушного пространства на современном этапе. Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. / МГИМО (У) МИД РФ. М., 2004.

Проект *Конвенции по воздушному праву* также остается на доктринальном уровне, как и идея разработки Всеобъемлющей конвенции по космическому праву<sup>4</sup>, по которой существуют даже два серьезных документа ООН<sup>5</sup>. При несомненном влиянии на эти процессы Конвенции по морскому праву 1982 г. указанный проект был бы невозможен без фундаментального исследования основных проблем МВП такими отечественными юристами, как Ш.А. Абдурахманова, А.А. Баталов, В.Д. Бордунов, А.Н. Брылов, А.Н. Верещагин, В.Н. Дежкин, А.С. Категов, Ю.М. Колосов, А.И. Котов, М.Н. Копылов, Ю.Н. Малеев, Э.Т. Мамедов, А.В. Мезенцев, А.П. Мовчан, В.А. Подберезный, Ф.И. Сапрыкин, В.М. Сенчило, М.Д. Товмасян, А.И. Травников и ряд других.

Близки к данной теме теории о едином воздушно-космическом праве<sup>6</sup>. В определенной мере данная тема получила импульс для научного развития после заключения в 1992 г. в Хельсинки Договора об открытом небе<sup>7</sup>. Но специального исследования темы не проводилось ни в отечественной, ни в иностранной юридической науке.

Поскольку речь идет о *воздушном* праве, следует для начала уточнить правовой статус воздушного пространства, которое в наиболее

---

<sup>4</sup> См.: *Яковенко А.Я.* Современные космические проекты: международно-правовые проблемы. М.: Междунар. отношения, 2000. Предложение о заключении Всеобъемлющей конвенции по космическому праву Россия выдвинула в ООН на сессии Юридического подкомитета в 2000 г. (Док. ООН А/АС. 105/2.L.220, А/АС.105/738, пп.25,99), ссылаясь на опыт Конвенции ООН по морскому праву.

<sup>5</sup> Док. ООН А/АС.105/С.2/L.226: Рабочий документ, представленный Китаем, Колумбией и Российской Федерацией «Предложения по вопросу созыва неформальной специальной группы открытого состава для рассмотрения вопроса о целесообразности и желательности разработки универсальной всеобъемлющей конвенции по международному космическому праву»; Док. ООН А/АС.105/С.2/L.236: Рабочий документ, представленный Грецией, Китаем и Российской Федерацией «Предложение рекомендовать Юридическому подкомитету рассмотреть на своей сорок второй сессии вопрос о целесообразности разработки универсальной всеобъемлющей конвенции по международному космическому праву в качестве подпункта своей повестки дня, озаглавленного «Статус и применение пяти договоров ООН по космосу».

<sup>6</sup> Международное космическое право / Под ред. Г.П. Жукова и Ю.М. Колосова. М., 1999. С. 59.

<sup>7</sup> См.: *Vereshchetin V.S.* Open skies. The Metamorphosis of a Concept. In: *Air and Space Law: De Lege Ferenda*. Netherlands: Kluwert Academic Publishers, 1992. - P. 283-292; *Малеев Ю.* Открытое небо // *Международная жизнь*, 2001. № 9–10. С. 27–35; *Подберезный В.А.* Через «открытое небо» к «открытому воздушному пространству» // *Московский журнал международного права*, 1993. № 2. С. 52–57; *Мамедов Э.Т.* Правовой режим воздушного пространства и полеты по Программе «Открытое небо». Автореф. дисс.... канд. юрид. наук / РУДН. М., 2003.

общем виде делится на две части: суверенное воздушное пространство и открытое воздушное пространство<sup>8</sup>. Выделяют еще два вида пространства: *воздушное пространство территорий со смешанным режимом и государственное воздушное пространство международного пользования*<sup>9</sup>.

Для данной темы большое значение имеет определение космического пространства. В формулировке Г.П. Жукова это выглядит так: «В широком смысле этого термина – пространство Вселенной, в котором движутся все небесные тела, включая Землю. В более узком смысле – пространство, простирающееся за пределами земной атмосферы»<sup>10</sup>. Такой подход требует уточнения, поскольку вопрос о «пределах земной атмосферы» вызывает различное толкование. А рекомендованная Генеральной Ассамблеей ООН в 1979 г. (и устоявшаяся на обычно-правовой основе) цифра в 100–110 км над уровнем моря относится только к условной нижней границе космического пространства, а не к «пределам земной атмосферы».

Этот вопрос чрезвычайно важен прежде всего потому, что по законодательству большинства государств воздушное пространство квалифицируется как государственная территория. Но для темы настоящей статьи гораздо важнее переход отдельных регионов (Европейского союза прежде всего) к «единому воздушному пространству» государств-участников. (О не совсем успешном подобном опыте государств – участников СНГ см. ниже.) Не все государства могут ориентироваться на этот опыт<sup>11</sup>. Но при выработке проекта *Конвенции по воздушному праву* такая ориентация наиболее естественна (уже на универсальном уровне). Кроме прочего, это способствует гармонизации и унифика-

---

<sup>8</sup> См.: *Бордунов В.Д., Копылов М.Н.* Правовой режим международного воздушного пространства // В кн.: Вопросы морского и воздушного права. М., 1979; *Василевская Э.Г.* Правовое содержание понятия «космическое пространство» // В кн.: Космос и право. М., 1980; *Жуков Г.П.* Космические полеты и проблема высотной границы суверенитета // Сов. государство и право. 1967. № 12; *Колосов Ю.М.* Космос и атмосфера: суверенитет и границы // Авиация и космонавтика. 1967. № 10; *Эмин В.Г.* Проблема высотного предела государственного суверенитета. Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. М., 1970.

<sup>9</sup> См.: *Круглова И.А.* Указ. соч.

<sup>10</sup> Словарь международного космического права. М.: Междунар. отношения, 1992. С. 115.

<sup>11</sup> Подробнее см.: *Малеев Ю.Н.* Европейское воздушное право // В кн.: Европейское международное право. / Под. ред. Ю.М. Колосова. М.: Междунар. отношения, 2005. С. 244–255.

ции соответствующего законодательства государств, общему категорированию и единой структуре воздушного пространства в регионе. В рамках Европейского союза, как представляется, это достигнуто, притом не только в отношении авиации<sup>12</sup>. Этому способствуют, несомненно, благоприятные политические, экономические и технические условия в данном регионе. Такая унификация и в других регионах была бы весьма полезной<sup>13</sup>, но этому нередко препятствуют «неблагоприятные» объективные и субъективные экономические, политические, а иногда и технические обстоятельства.

Пока что в региональном плане (в рамках географических, экономических, политических регионов и их сочетания) в последние десятилетия наиболее успешными оказались «функциональные» решения государствами общих для них проблем различного рода в рассматриваемом плане<sup>14</sup>. Речь идет об установлении «функционального воздушного пространства» государств в определенном географическом регионе посредством заключения соответствующего договора. Примером в этом отношении служит создание «единого воздушного пространства» в Европе, которого мы касались выше.

Заслуживает внимания и опыт установления функционального воздушного пространства в регионе СНГ, где введена «прозрачность» воздушных границ на основании Минского соглашения «О гражданской авиации и об использовании воздушного пространства» 1991 г.<sup>15</sup> Это позволяет *относительно* беспрепятственно осуществлять полеты с территории одного государства – участника СНГ на территорию другого.

---

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Основой для этого могли бы служить соответствующие стандарты и рекомендации ИКАО в данной области. См.: *Бордунов В.Д.* Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М., 1989. С. 74; *Верецагин А.Н.* Юридическая природа и особенности технических норм в международном воздушном праве // В кн.: Советский ежегодник международного права, 1971. М.: Наука, 1973. С. 252–258; *Buergerl T.* Law-Making in International Civil Aviation. N. Y., 1969. P. 57.

<sup>14</sup> В этом отношении, как нам представляется, на идею Конвенции по воздушному праву «работает» и активно обсуждаемая в последние годы, экономическая в своей основе концепция «открытого регионализма». См.: *Веремеев В.Н.* Принцип «открытого регионализма» (международно-правовой анализ) // Московский журнал международного права. 2008. № 1(69). С. 5–23; *Creamer G.* Open regionalism in the Andean Community: a trade flow analysis // *World Trade Review*, 2003. Vol. 2. № 1. P. 101–112.

<sup>15</sup> В СНГ действует также Соглашение об использовании воздушного пространства от 15 мая 1992 г.

Минское соглашение, подтверждая полный и исключительный суверенитет государств – участников СНГ над их воздушными пространствами, вводит понятие «единое воздушное пространство». Под этим понимается «воздушное пространство Договаривающихся государств, а также районов открытого воздушного пространства, где, согласно международным договорам, обслуживание воздушного движения возложено на бывший СССР» и «где Договаривающиеся государства осуществляют свой контроль и юрисдикцию»<sup>16</sup>. Провозглашаемая здесь сумма суверенных воздушных пространств, во-первых, с очевидностью не создает нового, регионального территориального феномена с «коллективным суверенитетом». Во-вторых, суверенные воздушные пространства в территориальном плане нельзя объединить с частями открытого воздушного пространства в принципе, в силу их диаметрально противоположного статуса. Следовательно, речь идет исключительно о правовом феномене, функциональном воздушном пространстве, создаваемом для выполнения определенных задач. Это особенно очевидно в контексте окончания приведенной формулы Минского соглашения: «... и там, где Договаривающиеся государства осуществляют свой контроль и юрисдикцию».

Представляется, что и «европейское воздушное пространство» в этом плане носит функциональный характер, не подменяя понятия суверенных воздушных пространств государств – членов Европейского союза. Определение «единое» в данном случае следует трактовать в таком – функциональном – аспекте.

Собственно, и государства – участники Андского пакта (Боливия, Венесуэла, Колумбия, Перу и Эквадор) установили нечто подобное. Они согласились в 1991 г. создать во взаимных отношениях регион «открытого неба» (в коммерческом плане). Это предполагает, что в таком «открытом небе» авиакомпании государств-членов свободно пользуются пятью «свободами воздуха» в отношении как регулярных, так и нерегулярных коммерческих перевозок. При этом государства-члены вправе назначать неограниченное число национальных авиаперевозчиков.

Большой интерес в мире вызвало учреждение государствами – участниками Андского пакта специальной региональной

---

<sup>16</sup> См. подробнее: *Сапрыкин Ф.И.* Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств – участников СНГ. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. МГИМО (У) МИД РФ. М., 1996.

организации – Андского комитета. Комитет, состоящий из полномочных представителей государств-участников, разработал «совместную политику для переговоров с третьими государствами». В соответствии с этой политикой государства – участники Андского пакта могут выступать как одна сторона в соответствующих авиатранспортных переговорах и при заключении соглашений в данной сфере. Подобная практика не предусмотрена в «Чикагской системе», но в рамках *Конвенции по воздушному праву* (применительно к государствам конкретного региона, субрегиона) вполне, на наш взгляд, может быть принята как основа для обсуждения.

В связи со сказанным важно подчеркнуть, что большинство государств Латинской Америки не поддерживает идею глобального многостороннего механизма предоставления коммерческих прав («свобод воздуха»). Их вполне устраивает региональный вариант решения данного вопроса. Да и то не во всей Латинской Америке (Андский пакт в этом плане – не весь континент).

Соответственно в *Конвенции по воздушному праву* не обязательно внедрять вариант «универсальной либерализации» (не исключенный в будущем). Достаточно отразить объективное современное положение в данном вопросе.

Функциональное воздушное пространство устанавливают все многосторонние организации в области ОВД/ОрВД (организации воздушного движения): в Западной Европе – Евроконтроль, в Африке и на Мадагаскаре – АСЕКНА, в Центральной Америке – КОКЕСНА. Поэтому в рамках предлагаемой *Конвенции по воздушному праву* не должно возникать проблем с использованием устоявшегося (в указанном смысле) понятия «единое воздушное пространство». Более того, мы не исключаем использования для целей такой Конвенции термина «единое воздушное пространство Конвенции по воздушному праву». Формула Минского соглашения 1991 г., возможно, наиболее продуктивна в этом отношении. (Это не означает признания эффективности самого Минского соглашения 1991 г.)

Важен и следующий аспект. Допустимо утверждать, что действующая над открытым морем «свобода полетов» применима к любым видам деятельности посредством летательных аппаратов и иным образом. Эта «свобода» не безгранична, что следует из того, что согласно ст. 12 Чикагской конвенции 1944 г. над открытым морем действуют правила, «установленные в соответствии с настоящей Конвенцией».

Эти правила, содержащиеся в Приложении 2 к Конвенции, действуют «без каких-либо исключений». Но необходимо считаться с тем, что намерения участников Чикагской конференции 1944 г., на которой была принята Чикагская конвенция, не выходили за рамки регулирования полетов только воздушных судов. Это очевидно. В контексте же темы настоящей статьи чрезвычайно важен факт интенсификации использования указанного пространства различными летательными аппаратами (не только воздушными судами). (Кроме прочего, в этом плане немаловажно то, что Конвенция по морскому праву 1982 г. оперирует термином «летательные аппараты»). Соответственно столь же допустимо утверждать, что данный аспект остается вне пределов действия ст. 12 и что это актуализирует необходимость принятия единых международных правил использования воздушного пространства над открытым морем (как и над международной территорией общего пользования в целом).

Сегодня норм Чикагской конвенции 1944 г., других действующих специальных международно-правовых документов, которые относятся также к «неавиационным» видам деятельности, недостаточно для эффективного и взаимовыгодного использования воздушного пространства Земли в интересах всех государств и народов. К данному вопросу следует подходить с современных позиций, при учете необходимости закрепления основных элементов мирового порядка в четких и общепризнанных нормах и принципах, определяющих общий международно-правовой режим рассматриваемой нами пространственной сферы. Иной подход способен только усилить межгосударственные противоречия, число которых непрерывно возрастает в силу экономических, демографических, политических и других причин и которые возникают, в частности, в связи со все более интенсивным использованием воздушного пространства в различных целях (в том числе военных).

Всесторонней и общепризнанной системы международно-правовых норм, определяющих режим воздушного пространства планеты на общих основаниях, не существует. Некоторые юристы и политики полагают, что этому «мешает» суверенитет. Но суверенитет – объективная данность, с которой предстоит считаться, в том числе – в рамках *Конвенции по воздушному праву*<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Проблема запрещения ядерных испытаний (и соответствующий Договор 1963 г. по данному вопросу) имеет определенное отношение к исследуемой нами теме, но это предмет специального анализа.

Продолжая исследовать «функциональную» проблематику, отметим, что в Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО в области аэронавигации говорится: «Границы воздушных пространств ОВД *над территориями государств или над открытым морем* устанавливаются на основе технических и эксплуатационных соображений с целью обеспечения оптимальной эффективности и экономии как для представляющих, так и для использующих это обслуживание»<sup>18</sup>.

Соответствующие нормы должны распространяться как на государственную, так и на гражданскую авиацию, к чему, однако, многие государства относятся настороженно. Причин две: первая – возможность того, что часть суверенного воздушного пространства будет контролировать соседнее государство; вторая – контроль будет распространяться и на военные (и другие государственные) воздушные суда, что неприемлемо для многих государств.

В отдельных случаях соответствующие функции ОВД/УВД (Организация воздушного движения/Управление воздушным движением) государства передают региональным авиационным организациям. В этом отношении в пример обычно ставят опыт Евроконтроля<sup>19</sup>.

В настоящее время в международном праве не закреплена обязанность государства обеспечивать ОВД/УВД через заключение соответствующих договоров. Такие договоры, в принципе, заключаются в большом количестве, или соответствующие нормы содержатся в межправительственных соглашениях о воздушном сообщении. Но отсутствие именно *обязанности* их заключать приводит к возникновению нередких ситуаций, когда срочное совершение полета крайне необходимо «для обеих сторон», а заключению необходимого для ОВД/УВД договора в свое время противились политические силы.

С политической реальностью, безусловно, нельзя не считаться. Но в то же время следует создавать максимально благоприятные «в техническом отношении» условия для производства полетов.

В последние годы наибольшим вниманием в данной сфере пользуется проблематика обеспечения воздушной навигации с помощью спутниковых систем: американской GPS, российской ГЛОНАСС, европейской Галилео, морской спутниковой связи и возможной в обоз-

---

<sup>18</sup> ICAO Doc. 9587. Приложение 2.

<sup>19</sup> ICAO Doc. 9626. Раздел 3.7.



римом будущем Глобальной навигационной спутниковой системы GNSS<sup>20</sup>.

Собственно, все они (не только GNSS) по своему охвату являются глобальными. Но идея GNSS, предполагающая систему единого управления с учреждением специализированной международной организации, в наибольшей степени отвечает концепции *Конвенции по воздушному праву*.

Важно иметь в виду, что в структуре воздушного пространства каждое государство имеет свои собственные районы полетной информации (РПИ или FIR – от англ. flight information region)<sup>21</sup>. При этом границы РПИ над открытым морем выходят за 12-мильную ширину территориальных вод, а на суше иногда захватывают часть воздушного пространства сопредельного государства. В последнем случае установление границ РПИ может быть правомерным только по соглашению между государствами, чья воздушная территория затрагивается. Хотя на практике случается одностороннее объявление РПИ «с заходом» его границ на соседнюю иностранную территорию.

Представляется, что в интересах безопасности полетов необходимо ввести обязательность согласования РПИ между государствами.

---

<sup>20</sup> Подробнее см.: *Абдурахманова Ш.А.* ГЛОНАСС – конкурирующая глобальная навигационная спутниковая система? // Московский журнал международного права. 2007. № 2; *Абдурахманова Ш.А.* Перспективы глобальной спутниковой системы управления аэронавигацией // Вестник Российского университета дружбы народов. 2006. № 3. С. 107–114; *Gribbin W.J.* Aeronautical Satellite Communications, a Bold, New Capability // 42 ICAO Bulletin, 1987. № 19; *Khan A.H.* Aeronautical Communication, Navigation and Surveillance by Satellite – Towards a Global Framework for Civil Aviation? // Air and Space Law: De Lege Ferenda / T.L. Masson-Zwaan and P.M.J. Mendes de Leon (eds.). Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 1992. P. 43–51; *Гриббин У. Дж.* Авиационная спутниковая связь – новые порождаемые смелостью решений возможности // Бюллетень ИКАО. 1988. № 1; *Мезенцев А.В.* Международно-правовые проблемы использования космической техники для целей управления воздушным движением. // Проблемы внешних связей гражданской авиации и воздушного права: Сб. науч. трудов НИИ ГА. М.: ГосНИИ ГА, 1989. Вып. 284. С. 50–56.

<sup>21</sup> РПИ – воздушное пространство за пределами диспетчерских зон, аэродромных зон, воздушных трасс и зон со специальными правилами. Это неконтролируемое пространство, где воздушные суда не подвергаются процедурам контроля при условии, что подчиняются своду простых правил полетов, правил полетов по приборам и избегают зон воздушного движения аэродромов (контролируемых зон). В пределах РПИ имеется ряд зон, к которым применяются специальные правила: зоны для военных тренировочных полетов, относительно загруженные аэродромные зоны, опасные зоны и т.д. Перед полетами в РПИ пилоты должны изучить сборники аэронавигационной информации (AIP) соответствующего государства.

Желательно во всем мире. Как промежуточная цель – в региональном масштабе и между граничащими государствами. *Конвенция по воздушному праву предоставляет возможность создать универсальную систему полетной информации.* Такая Конвенция дает возможность решить целый ряд других важных вопросов, например:

- унифицировать порядок производства нерегулярных полетов, который сегодня, несмотря на положение ст. 5 Чикагской конвенции об отсутствии необходимости получать для этого предварительное разрешение, отличается значительным разнообразием. А указанная статья очень часто не соблюдается;

- отрегулировать (и дифференцировать по видам летательных аппаратов) правила полетов, в том числе над открытым морем;

- установить для государств определенного региона обязанность заключать между собой договор, который устанавливал бы в таком регионе специальный единый (для всех государств региона), но дифференцированный (по видам летательных аппаратов) режим полетов для любых летательных аппаратов. Такой режим должны соблюдать летательные аппараты и третьих государств при их нахождении в «едином воздушном пространстве» данного региона;

- комплексно планировать *организацию воздушного движения (ОрВД)* любых летательных аппаратов на государственном, региональном и универсальном уровнях. И главная задача этой работы – обеспечение безопасности международных и внутренних полетов (пролетов);

- на основании *Конвенции по воздушному праву* учредить Всемирную организацию по использованию воздушного пространства (ВО-ИВП), в компетенцию которой входило бы, кроме прочего, принятие международных регламентов по использованию воздушного пространства любыми летательными аппаратами. Некоторое «дублирование» компетенции ИКАО (Совета ИКАО) в данном вопросе возможно. В таком случае ИКАО либо упраздняется (ее функции переходят к ВО-ИВП), либо по-прежнему занимается вопросами гражданской авиации, без функций непосредственного ОрВД, ОВД/УВД;

- свести к допустимому минимуму вредоносные экологические последствия деятельности в воздушном пространстве и подобные последствия для атмосферы и наземного (надземного) пространства в целом деятельности за пределами воздушного пространства. В целях недопущения подобных вредоносных воздействий на окружающую

среду должна существовать стабильная система экологического мониторинга.

В рамках данной работы можно говорить о таком мониторинге с помощью воздушных судов и других летательных аппаратов, кроме прочего, в рамках *Конвенции по воздушному праву*. На сегодняшний день такая работа активно ведется в государствах Европейского союза. И не только<sup>22</sup>;

– установить право пролета летательных аппаратов в *воздушном пространстве, расположенном над проливами, перекрываемыми территориальными водами*, а не только над теми, которые, согласно ч. III Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., используются «для международного судоходства»<sup>23</sup>. По видимому, ряд государств будут противиться этой новации, но преодоление данной тенденции – дело дипломатии;

– закрепить правовой режим полетов (пролета) в воздушном пространстве государств-архипелагов, с тем чтобы исключить возможность

---

<sup>22</sup> В 1999 г. в Саратове было подписано «Соглашение о сотрудничестве в области экологического мониторинга» в странах СНГ. В соответствии с Соглашением государства-участниками «создана межгосударственная система наблюдения за состоянием природной среды на основе использования средств аэрокосмического и наземного наблюдения». Очевидно, что термин «аэрокосмического» включает в себя средства как воздушного, так и космического наблюдения. (Участники данного Соглашения не стали ограничиваться лишь воздушными судами, о которых вообще не упоминается в тексте. А комплексный характер данной деятельности особенно очевиден в контексте следующей из основных задач: «прогноз состояния окружающей природной среды с учетом трансграничных последствий переноса вредных веществ, электромагнитных излучений и звуковых колебаний, распространения биологических объектов, источников экологической опасности, других природных аномалий» – ст. 3.)

Но региональных соглашений в данном случае недостаточно. В настоящее время (кроме снижения уровня эмиссии авиационных двигателей) назрела необходимость в существовании многостороннего документа, содержащего нормы, регулирующие деятельность, осуществляемую с помощью воздушных судов и других ЛА, направленную на охрану атмосферного воздуха и окружающей среды в целом. Соответствующие отношения также относятся к предмету *Конвенции по воздушному праву*.

<sup>23</sup> Под действие данной Конвенции не подпадают Черноморские (Босфор, Дарданеллы, Мраморное море), Магелланов и Балтийские (Большой Бельт, Малый Бельт, Зунд, Каттегат, Скагеррак) проливы, транзитный режим прохода в которых и пролета над которыми урегулирован специальными договорами до заключения Конвенции 1982 г. Для международной авионавигации важное значение имеют также Баб-эль-Мандебский, Гибралтарский, Ла-Манш, Па-де-Кале, Малаккский, Мессинский, Отранто, Сингапурский проливы. Кроме них в результате установления ширины территориальных вод до 12 морских миль более 120 международных проливов оказались перекрытыми такими вводами.

одностороннего ограничения или приостановления архипелажного пролета компетентными органами государства-архипелага;

– стабилизировать правовой режим воздушного пространства *над историческими заливами и морями*<sup>24</sup>, который специально не регулируется национальным законом, поскольку это внутренние воды. Но поскольку существуют государства, не признающие некоторые «исторические моря», неопределенность в данном вопросе сохраняется. И «продлевают» эту неопределенность частые полеты (пролеты) иностранных летательных аппаратов в воздушном пространстве над историческими заливами (морями) без получения разрешения от компетентного органа прибрежного государства. Эта неопределенность может и должна быть ликвидирована в *Конвенции по воздушному праву* в пользу «исторических прав» соответствующих прибрежных государств;

– закрепить правовой режим воздушного пространства в Арктике *в пользу исторически сложившихся прав приарктических государств* в соответствии с общим международным правом;

– четко обозначить правовой режим воздушного пространства над исключительной экономической зоной, в котором сегодня свободно пролетают воздушные суда любых государств, постоянно создавая

---

<sup>24</sup> В основном «историческими морями» называют некоторые заливы (независимо от ширины входа) на основании исторических традиций, сложившихся издавна. Примеры: российские Чешская губа в Баренцевом море, проливы Лаптева, Дмитрия Саникова и Вилькицкого; китайский пролив Чунгчу.

Своеобразным путем приобрел статус «исторического» залив Петра Великого (ширина входа 102 морских мили), который соединяет устье реки Тюмень-Ула с мысом Поворотный (Дальний Восток). Первоначально он в 1901 г. был назван (объявлен) Россией историческим в Правилах морского рыбного промысла в территориальных водах Приамурского генерал-губернаторства. Российские и японские политики и юристы все это время исходили из того, что такой статус залива Петра Великого был «закреплен» в последующих соглашениях России с Японией по вопросам рыболовства 1907, 1928 и 1944 гг.. В 1957 г. подобное «закрепление» произошло и в Постановлении Совета Министров СССР. Политики и юристы многих других государств также признавали и признают этот факт. (Залив Петра Великого в России, а также Гудзонов залив в Канаде и залив Канкаль во Франции наиболее часто упоминаются в качестве *внутренних вод* соответствующих государств именно потому, что они расцениваются как «исторические» в силу особых условий.) Подробнее см.: *Вылегжанин А.Н.* Исторические воды: проблема обновления статуса // Актуальные проблемы современного международного права. Международно-правовые проблемы территории. М., 1980. С. 90–102; *Саваськов П.В.* Исторические воды в международном морском праве // В кн.: Морское право и международное торговое мореплавание. М., 1987. С. 29–42.

помехи для реализации прибрежными государствами своих суверенных прав в отношении ресурсов ИЭЗ (Исключительных экономических зон), в частности посредством слива топлива и звуковых ударов (при полетах со сверхзвуковой скоростью);

– ввести в международное право норму, *обязывающую* государства через заключение соответствующих договоров максимально возможно обеспечивать ОВД и УВД в пределах своей юрисдикции, с учетом того, что мировая практика на двустороннем, многостороннем, региональном и универсальном уровне ушла далеко вперед от положений Чикагской конвенции, приложений к ней и других документов ИКАО в данном вопросе;

– обеспечить сохранение государствами *юрисдикции и контроля* над «своими» объектами/аппаратами, запущенными в космическое пространство, и их экипажем во время их нахождения не только в космическом пространстве, но и в воздушном пространстве иностранного государства, а также в случае аварийной посадки на Земле за пределами территории государства регистрации;

– усовершенствовать систему *урегулирования споров* между государствами *в связи с использованием воздушного пространства* путем учреждения *независимого* международного судебного органа (арбитража) по рассмотрению споров в области международного воздушного права;

– подвести твердую международно-правовую основу под наметившийся всеобщий переход к использованию автоматизированных средств обслуживания деятельности в воздушном пространстве (или затрагивающей воздушное пространство). В частности, установить функциональное «полетное киберпространство» и определить его виды с учетом того, что в таком киберпространстве могут конкурировать множество систем, но для эффективного обеспечения безопасности полетов желательна единая универсальная система<sup>25</sup>.

Данный перечень можно было бы продолжить. Но, видимо, сказанного достаточно для постановки проблемы.

Что касается процедурных вопросов разработки и принятия Конвенции по воздушному праву, то здесь уже имеется некоторый полезный опыт из других областей международного права. Прежде всего считаем целесообразным детально ознакомиться с теми сложностями,

---

<sup>25</sup> Абдурахманова Ш.А. Международно-правовые вопросы использования автоматизированных спутниковых систем управления воздушным движением.

которые испытывали участники III Конференции ООН по морскому праву с новой постановкой «старых» проблем и с формулировкой новых норм в проекте Конвенции 1982 г. (и с подписанием последней).

Отдельно следует указать на метод *консенсуса* при принятии текста Конвенции 1982 г. Этот метод позволил, исключая голосование по отдельным вопросам, предельно согласовывать волю участников Конференции, но в то же время значительно затянул работу III Конференции по морскому праву.

Особого внимания заслуживает также «*пакетный принцип*» принятия Конвенции. Этот подход был предложен Генеральной Ассамблеей ООН, которая еще на стадии подготовки III Конференции ООН по морскому праву в резолюции 2750С (XXV) от 17 декабря 1970 г. указывала, что проблемы использования Мирового океана взаимосвязаны и их необходимо рассматривать как единое целое. «Пакетный принцип» в данном случае оправдал себя. Окажется ли он пригодным при принятии Конвенции по воздушному праву, покажет время.

В определенной мере поучительным может быть и опыт рассмотрения инициативы о принятии Конвенции по космическому праву, чему предшествовало рассмотрение в Юридическом подкомитете Комитета ООН по космосу вопросов, касающихся статуса договоров в области космического права, их осуществления и факторов, препятствующих их всеобщему принятию<sup>26</sup>. В 2000 г. Россия выступила с инициативой включить в повестку дня данного подкомитета вопрос под названием «Целесообразность разработки единой всеобъемлющей Конвенции Организации Объединенных Наций по космическому праву»<sup>27</sup>. В этом плане Россия фактически развивала инициативу, проявленную во время III Конференции ООН по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях (ЮНИС-ПЕЙС-III). В соответствующем докладе Практикума по космическому праву в XXI веке, состоявшегося в рамках данной конференции, среди перечня проблем для включения в повестку дня Юридического подкомитета была названа и такая проблема: «Изучение возможности разработки всеобъемлющего договора по космическому праву». Тем не менее данная инициатива не получила серьезной поддержки (хотя и вызвала оживленную дискуссию) тогда, в 2000 г. В 2001 г. (на следующей сессии Юридического подкомитета) Россия совместно с Китаем

---

<sup>26</sup> А/АС.105/763, п. 21.

<sup>27</sup> Док. ООН А/АС.105/С.2/L.220, А/АС.105/738, пп. 25, 99.

и Колумбией предложила создать неформальную рабочую группу для рассмотрения вопроса о целесообразности и желательности разработки *Всеобъемлющей конвенции по космическому праву*<sup>28</sup>. Но по настоящее время данная инициатива в области космического права не получила дальнейшего продвижения.

Как представляется, с идеей принятия *Конвенции по воздушному праву* вопрос процедурно должен обстоять проще. Во-первых, сама идея/концепция уже выдвигалась и официальными государственными представителями, и учеными (чего, безусловно, мало). Во-вторых, ИКАО, как отмечено выше, уже принялась за разработку регламентов, касающихся деятельности в воздушном пространстве не только гражданских воздушных судов, но и других летательных аппаратов. В-третьих, ИКАО обладает чрезвычайно высоким кадровым потенциалом, специалистами, способными поднять тему «*Конвенция ООН по воздушному праву*».

Будет ли в последующем ИКАО преобразована во Всемирную организацию по использованию воздушного пространства или такая организация будет специально учреждена – это иной вопрос. А в настоящее время есть уверенность в том, что процедурные вопросы разработки и принятия Конвенции по воздушному праву могут успешно решаться первоначально в рамках Юридического комитета ИКАО<sup>29</sup>, а затем на более высоком уровне. Этот «более высокий уровень» – Ассамблея ИКАО, не исключая (с учетом комплексного характера вопросов, которые должны подпадать под предмет правового регулирования Конвенции по воздушному праву) Всемирной конференции по воздушному праву. При всем этом следует непременно учитывать, что в настоящее время многие государства (в основном развивающиеся) очень сдержанно относятся к идее многостороннего универсального регулирования в данной сфере. Основной причиной является опасение (и даже уверенность), что их национальные авиакомпании проигранут в свободной конкуренции с более развитыми иностранными авиакомпаниями.

На сегодняшний день речь может идти о создании лишь отдельных региональных (субрегиональных) механизмов многостороннего регулирования международного воздушного транспорта. Поэтому и сегодня в целом сохраняют актуальность выводы Всемирной

---

<sup>28</sup> A/AC.105/C.2/L.226

<sup>29</sup> С возможным учреждением специального Юридического подкомитета по данному вопросу.

Авиатранспортной конференции 1994 г.: «с учетом разнообразия мнений и позиций государств, различий в их экономическом положении и уровне конкурентоспособности признана *бесперспективность* достижения в ближайшем будущем глобального многостороннего соглашения об обмене коммерческими правами; хотя многие государства пока еще не готовы к либерализации доступа к рынку, наблюдается широкая поддержка либерализации как желательной долгосрочной цели, а также поэтапного, постепенного, упорядоченного и эволюционного подхода, обеспечивающего участие, адаптацию и справедливую конкуренцию; механизмы либерализации на субрегиональном и региональном уровне предоставляют ценный опыт в отношении содержания, процесса и структуры изменений в области регулирования, и об этом опыте следует информировать государства»<sup>30</sup>.

Мораль такова: при составлении проекта Конвенции по воздушному праву следует отдать предпочтение публично-правовым аспектам, перечисленным выше, не увлекаясь вопросами «коммерческого порядка».

---

<sup>30</sup> ICAO Doc. AT – Conf/9-WP/5. С. 65



# Convention on Air Law: What It Is Like to Be (Summary)

*Ekaterina A. Samorodova\**

It's for many years that the revision of the Chicago Convention on Civil Aviation of 1944 is discussed. Still more acute is the need for the Convention on Air Law (CAL) from the point of view of united legal regime for any flights and any kinds of activity in airspace which constitute the interdependent system. The experience of European Union in this respect is mostly successful. Less successful are the CIS member-States, which just formally declared United Airspace (UAS). Still in both cases we have just Functional Airspace (FAS) declared for certain flights and activities.

The States-members of Pact of Ands created FAS for commercial aims. FAS is declared by all regional organizations in the sphere of air navigation: ASECNA, EUROCONTROL, COCESNA etc. It is possible to use the term "United Airspace of the Convention on Air Law" keeping in mind (among all) the idea of creation of Global Navigation Satellite System (GNSS) based on GPS, GLONASS and GALILEO.

CAL will help to settle a number of "frozen" (traditional) problems (disputes) of air law, as well as new ones, with the help of a new Global Organization on the Use of Air Space (GOUAS). It will also promote the creation of stable legal base for the functional "flight cyber space".

As to the procedural aspects of the problem it advisable to use the experience of Convention on the Law of the Seas of 1982 and of Draft Convention on the Law of Outer Space proposed by Russia in 2000.

In any case it should be kept in mind that many States oppose the idea of global agreement on exchange of commercial rights in air transport. So the CAL should be mostly devoted to the public aspects of International Air Law.

---

\* Ekaterina A. Samorodova – post-graduate student of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia.