

# Воздушное право

## СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОЗДУШНЫМ ДВИЖЕНИЕМ

А.В. Мезенцев \*

Перемены, происшедшие в международных отношениях за последние годы, повлекли за собой ряд новых концептуальных тенденций, кроме прочего, в области управления воздушным движением (далее — УВД).

В международно-правовом аспекте эти тенденции сводятся к следующему: прогрессивное развитие и кодификация норм, относящихся к региональному, институциональному механизму УВД; использование космической техники для целей УВД; и в перспективе — создание всемирной (глобальной) системы УВД.

Особое внимание в мире сегодня уделяется тому региону, который в недалеком прошлом составлял территорию бывшего СССР. Здесь четко обозначились три тенденции. Первая — стремление западноевропейских стран максимально расширить свое влияние на восток в области УВД, что проявляется, кроме прочего, в соответствующих усилиях НАТО. Вторая тенденция состоит в попытках создания (точнее, воссоздания на основе Единой системы УВД, существовавшей на территории СССР) независимыми государствами — бывшими республиками СССР институционального механизма на региональной основе, по образцу, апробированному в других регионах. И наконец, третья тенденция — попытки выработать основы глобальной системы УВД.

В этой связи вполне оправданно то внимание, которое в последнее время уделяет вопросам авиации Государственная Дума Российской Федерации. В частности, Комитетом по вопросам геополитики Госдумы 20 июня 1995 г. были проведены специальные слушания на тему «Авиация в геополитических интересах России», в ходе которых особо подчеркивалось, что страны СНГ сами не в состоянии создать эффективные системы УВД и тяготеют к России

---

\* Соискатель кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ.

по целому ряду авиационных задач, а Россия берет на себя их выполнение. Основной докладчик, заместитель председателя Комитета по вопросам геополитики Н.П. Столяров, отметил необходимость серьезной реорганизации системы органов руководства авиационно-космической деятельностью по образцу Соединенных Штатов Америки, где авиационно-космическая политика реализуется под руководством президента и вице-президента.

Вопросы УВД имманентно содержат иностранный и международно-правовой элементы, поскольку теоретически в любой точке воздушного пространства могут оказаться воздушные суда, совершающие международный полет (он может быть как санкционированным, так и несанкционированным).

Можно условно выделить такие основные проблемные части данной темы: внутригосударственное регулирование (хотя и здесь не уйти от международно-правового аспекта), двусторонние отношения с соседними государствами, региональные отношения в рамках СНГ и, наконец, проблема глобальной регламентации УВД, в том числе с использованием космической техники.

В российской науке международного права в последнее время появились специальные исследования, посвященные данной проблематике. Прежде всего следует отметить работы Ф.И. Сапрыкина. Он, в частности, отмечает, что «действующая система УВД, сложившаяся еще в СССР, на сегодняшний день оправданна и безальтернативна... На наш взгляд, основная задача бывших республик СССР — сохранить действие этой схемы, но с обязательным переводом отношений, связанных с ее деятельностью, из сферы государственного управления в международно-правовую. Эту проблему возможно решить двумя путями: заключить двусторонние договоры между государствами—членами СНГ или принять региональную конвенцию для Евразийского региона»<sup>1</sup>. Ф.И. Сапрыкин высказывается в пользу второго решения, что, на наш взгляд, оправданно.

В принципе такой подход не нов. Существует группа региональных соглашений в данной области. Это Конвенция о создании Европейской организации по обеспечению безопасности аэронавигации (ЕВРОКОНТРОЛЬ, 1960 г., Брюссель), подписанная странами Западной Европы, Конвенция о создании Агентства по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА, 1959 г., Сан-Луи, Сенегал), заключенная 12 африканскими государствами и Францией<sup>2</sup>, Конвенция о создании Центральноамериканской корпорации по обслуживанию аэронавигации (КОКЕСНА, 1960 г., Тегусигальпа, Гондурас), подписанная рядом государств Центральной Америки<sup>3</sup>.

В историческом плане немаловажно отметить, что Болгария, бывшие ГДР, СССР и Чехословакия в 1986 году заключили в Бер-

лине Генеральное соглашение об организации потоков в Единой системе управления воздушным движением европейских стран—членов СЭВ. Соглашение предусматривало осуществление стратегической организации потоков воздушного движения через Московский центр организации потоков, образуемый в составе Центра Единой системы УВД (ЕС УВД) СССР, и тактической организации потоков через Московский центр организации потоков, Центр ЕС УВД СССР, Пражский и Софийский субрегиональные центры организации потоков центров ЕС УВД, соответственно, бывшей Чехословакии и Болгарии.

25 декабря 1991 г. рядом государств—участников СНГ было подписано Соглашение «О гражданской авиации и об использовании воздушного пространства». Статья 7, п. е, данного Соглашения содержит, казалось бы, ответ на проблему, поставленную автором настоящей статьи применительно к региону СНГ. Данный пункт гласит: «Развитие единых систем аэронавигации, связи, аэронавигационной информации, регулирования потоков воздушного движения».

Однако за прошедшее время дело практически не сдвинулось с места. Основная причина этого кроется в сложнейших политических и экономических реалиях на территории бывшего СССР. Вместе с тем тормозит процесс и очевидная неразработанность данной проблематики в отечественной юридической науке.

Автор настоящей статьи хотел бы выделить следующие основные вопросы по теме:

- содержание и роль управления воздушным движением (с акцентом на его международный элемент) в современных условиях;

- возможности международного сотрудничества и интеграции в данной области;

- оптимальный прототип организации (структуры) воздушного пространства как в пределах государственной территории, так и за ее пределами для целей УВД;

- основные международно-правовые принципы, действующие в сфере УВД, как основополагающие начала в решении соответствующих проблем;

- содержание и пределы действия прав и обязанностей государств по предоставлению УВД;

- рекомендации относительно регионального и универсального решения в исследуемой области.

Среди авторов, которые занимались данной проблематикой, необходимо указать следующих: Шоукросс К. и Бьюмонт К. («Воздушное право», 1977 г.); Марчисон Дж. («Прилежащая воздушная зона в международном праве», 1957 г.); Макнесон С. («Свобода

полетов над открытым морем», 1959 г.); Верплатс Дж. («Международное право в вертикальном пространстве», 1960 г.); Томпест А. («ИКАО и ответственность органов, контролирующих воздушное движение», 1964 г.); Барнес Л. (1970 г.) и Гилберт Г. (1973 г.) по той же проблематике, что и работы Томпест А.; Филд А. («Управление международным воздушным движением: контроль в мировом воздушном пространстве», 1985 г.); Танселин М. («Агентство по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре», диссертация, 1963 г.); Теку Т. (диссертация с идентичным названием, 1982 г.).

Многочисленны также работы по ЕВРОКОНТРОЛЮ. Особо следует выделить современное монографическое исследование Джона Балфура «Воздушное право Европейского сообщества» (Лондон, 1995 г.), где хотя и фрагментарно, но затрагивается интересующая нас тематика. Интерес эта работа представляет именно ввиду ее современности.

Среди отечественных авторов следует отметить А.И. Котова, который посвятил ряд работ проблемам УВД. В соавторстве с В.Д. Бордуновым и Ю.Н. Малеевым им выпущена коллективная монография «Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов» (1988 г.). Отчасти затрагивали данную проблематику А.Н. Верещагин («Международная организация гражданской авиации (ИКАО), 1969 г., и «Основные проблемы международного воздушного права», докторская диссертация, 1971 г.), В.Д. Бордунов («Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций», 1989 г.), М.Н. Копылов («Международное космическое право», 1987 г.), Ю.Н. Малеев («Международное воздушное право», 1986 г.), Ю.М. Смирнов («Региональные авиационные организации и их роль в создании норм международного воздушного права», кандидатская диссертация, 1983 г.), Ю.М. Колосов в ряде работ по воздушному и космическому праву, М.А. Пушкина («Научно-технический прогресс и унификация международно-правовых норм, регулирующих ответственность органов обслуживания воздушного движения», 1981 г.), Н.Н. Остроумов, В.Г. Шелковников, А.И. Травников, Ф.И. Сапрыкин, А.А. Подаков («Международно-правовые аспекты использования перспективных аэрокосмических объектов», 1996 г.), Акау Бру («Проблемы международного воздушного права на Африканском континенте», 1993 г.).

Материалы справочного характера по региональным организациям в области УВД содержатся в коллективном труде «Международное воздушное право» (Кн. 1. М., 1980 г.) и в «Словаре международного воздушного права» (М., 1988 г.).

В целом же названные работы весьма фрагментарны. В 1992 году в Голландии вышла коллективная работа «Воздушное и космическое пра-

во будущего», посвященная выдающемуся голландскому юристу в области воздушного права Генри Вассенбергу. Но и в этом исследовании проблематика данной статьи затрагивается в основном в связи с вопросами правопреемства.

Для раскрытия темы прежде всего необходимо определить юридическое содержание таких основополагающих понятий, как «воздушное движение», «управление воздушным движением», «организация (структура) воздушного пространства», определить источники правового регулирования в данном вопросе.

Понятие «воздушное движение» имеет комплексную природу. К нему относится перемещение в воздушном пространстве любых искусственных объектов: воздушных судов, ракет, космических аппаратов, шаров-зондов и т.п. От этого юридического аспекта следует отличать перемещение в воздушном пространстве птиц<sup>4</sup>. Орнитологическая опасность составляет определенную проблему в рассматриваемом вопросе, но соответствующие правовые нормы и практические действия, направленные на ее ликвидацию, непосредственно не относятся к УАД.

Предметом оживленной дискуссии в последние годы стал вопрос о юридической квалификации перемещения космических и аэрокосмических аппаратов в воздушном пространстве. обстоятельный анализ предпринят в этом отношении в диссертации А.А. Подакова<sup>5</sup>.

Представляются принципиально важными выводы данного автора о том, что указанные аппараты должны квалифицироваться как космические объекты и, соответственно, к ним должны применяться нормы космического права. Вместе с тем в данном вопросе не следует впадать в крайность. Движение космических и аэрокосмических объектов в воздушном пространстве (до высоты 100—110 км над уровнем моря) следует рассматривать как воздушное движение со всеми вытекающими последствиями для круга и характера применения соответствующих норм воздушного права. В данном случае невозможно избежать применения норм двух отраслей права — воздушного и космического. Аналог в этом отношении уже есть: применение норм как воздушного, так и морского права к полетам летательных аппаратов над открытым морем и архипелажными водами<sup>6</sup>.

К основным принципам, действующим в сфере УВД, относятся: принцип сотрудничества государств, принцип обеспечения безопасности международного воздушного движения, принцип координации действий сопредельных государств в организации и осуществлении УВД и принцип единого (военного и гражданского) УВД.

Эти принципы носят как договорное, так и обычно-правовое происхождение. В последнем случае обращается особое внимание на сложившийся обычай «безвредного пролета» аэрокосмических объектов через воздушное пространство иностранных государств.

Что касается практики государств в отношении регулирования УВД в пределах их территорий, то здесь сохраняется ориентация на стандарты и рекомендации ИКАО. Напоминая о праве государств (по ст. 39 Чикагской конвенции) представлять отклонения от таких стандартов и рекомендаций, вместе с тем следует отметить необходимость максимально ориентироваться на эти требования.

Особую проблему составляет установление государствами в соответствии со ст. 9 Чикагской конвенции запретных зон, зон ограничения полетов и опасных зон. При этом не должно проводиться никакой разницы в отношении «собственных» воздушных судов и иностранных воздушных судов, занятых в международной авиации. Нам представляется данное требование ст. 9 утопичным. С точки зрения интересов авиаперевозчиков различных стран и пользователей воздушным транспортом, логику этого подхода можно понять. Но указанные зоны нередко устанавливаются для защиты государственных секретов. В таких случаях неясно, почему отечественные самолеты должны пользоваться режимом, в смысле обеспечения УВД, одинаковым по сравнению с предоставляемым иностранным самолетам.

За пределами государственной территории разграничение воздушного пространства и, соответственно, УВД происходит в основном на основании Региональных аэронавигационных планов ИКАО и заключаемых государствами соглашений. Практика в данной сфере определенно устоялась.

Некоторые государства, например Бразилия, рассматривают режим исключительной экономической зоны как часть национальной территории, а не открытого моря. Это вносит неясность в определении того, какие правила УВД действуют над такой зоной: национальные или международные. По мнению автора, решение должно быть только в пользу последнего подхода, в противном случае огромные территории открытого моря окажутся подчиненными различным режимам УВД, что снизит обеспечение безопасности полетов и эффективность международной авиации.

Необходимо особо выделить значимость того, чтобы на государственном уровне была принята концепция создания единых органов УВД.

Указанная выше проблема приобретает особую актуальность, когда в рассмотрение вовлекаются вопросы, связанные с созданием и деятельностью региональных организаций по обеспечению безопасности авиации. В настоящее время действуют три такие организации: Европейская организация по обеспечению безопасности авиации (ЕВРОКОНТРОЛЬ), Агентство по обеспечению безопасности в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА) и

Центральноамериканская корпорация по обслуживанию аэронавигации (КОКЕСНА)<sup>7</sup>.

Указанные организации являются межправительственными и пользуются всеми правами и привилегиями на территории государств-участников, которые обычно предоставляются в таких случаях. В их учредительных документах записано, что в своей деятельности они руководствуются стандартами и рекомендациями ИКАО.

С учетом сказанного отметим, что ЕВКОНТРОЛЬ, к примеру, обеспечивает безопасность аэронавигации и обслуживание полетов, контроль и координацию движения воздушных судов как гражданской, так и военной авиации в верхнем воздушном пространстве над территорией договаривающихся государств.

Полагаем, что необходимо заимствовать этот опыт в отношениях государств—участников СНГ, а именно создать (с возможным привлечением некоторых восточноевропейских государств) региональную организацию ИНТЕРКОНТРОЛЬ. Речь идет скорее о сохранении всего того позитивного в данной области, что существовало до распада СССР, в новом юридическом оформлении, чем о создании чего-то нового.

Частично данная тема затрагивалась в Государственной Думе в сентябре 1995 года во время слушаний на тему «Гражданская авиация в геополитических интересах России». Сама идея в рамках СЭВ обсуждалась еще раньше, в конце 80-х годов. Но с наступлением новых времен и распадом СССР и Варшавского договора она ушла на второй план.

Отдельного внимания требуют вопросы использования космической техники для целей УВД и перспективы создания всемирной (глобальной) системы УВД. Еще в 1965 году директор Аэронавигационного бюро ИКАО Дж. Хеерман высказался в пользу такого подхода, который явился предметом детального рассмотрения в ИКАО после создания в 1983 году Специального комитета по будущим аэронавигационным системам.

С учетом специфики современных политических, экономических и технических реалий необходимо выявить возможности решения данного вопроса. В частности, необходима тесная увязка принципов и норм международного воздушного права и международного космического права.

В этой связи весьма здравыми представляются соображения, высказываемые А.А. Подаковым. Данный автор считает, что в тех случаях, когда для регулирования международных отношений, затрагивающих интересы большинства государств, соответствующие нормы международного права не могут быть созданы, следует прибегать к использованию так называемого «мягкого» права. Достига-

емые при помощи «мягкого» права результаты могут закрепляться международным правом. Например, разработке и подписанию государствами Договора по космосу (1967 г.) предшествовало принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 1963 году Декларации правовых принципов, регулирующих деятельность государств по исследованию и использованию космического пространства, которая в значительной мере способствовала становлению международно-правового режима использования космоса<sup>8</sup>.

В области прикладного использования космического пространства уже имеются примеры применения «мягкого» права — принятие ГА ООН правовых принципов, регулирующих некоторые виды практического использования космической техники: Принципы использования государствами искусственных спутников Земли для международного непосредственного телевизионного вещания (1982 г.); Принципы, касающиеся дистанционного зондирования Земли из космического пространства (1968 г.); Принципы, касающиеся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве (1992 г.).

С этим подходом следует согласиться. С ним связана и проблема создания всемирной системы УВД. Очевидно, что без использования спутниковых систем связи этого добиться невозможно.

---

<sup>1</sup> Сапрыкин Ф.И. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств—участников СНГ//МЖМП. — 1993. — № 4. — С. 19—20.

<sup>2</sup> См. *Lanversin J.* L'agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et Madagascar//Revue générale de l'air et de l'espace. — 1960. — № 3. — P. 211—224, 303—306.

<sup>3</sup> См. *Pontavice E.* Navigation aérienne et droit international//Revue générale de l'air et de l'espace. — 1968. — № 3. — P. 251; *Lanversin J.* Op. cit. — P. 226.

<sup>4</sup> Видимо, уже в качестве шутки воспринимается передвижение в воздушном пространстве птиц, комаров и бактерий.

<sup>5</sup> См. *Подakov А.А.* Международно-правовые аспекты использования перспективных аэрокосмических объектов (Автореферат канд. диссертации). — М., 1996.

<sup>6</sup> См. подробнее *Малеев Ю.Н.* Международно-правовые проблемы режима воздушного пространства (Автореферат диссертации). — М., 1986.

<sup>7</sup> Подробнее см., например, *Тихонов В.М.* Международные авиационные организации. — М., 1986. — С. 159—179; *Смирнов Ю.М.* Региональные авиационные организации и их роль в создании норм международного воздушного права (Автореферат канд. диссертации). — М., 1983.

<sup>8</sup> См. *Подakov А.А.* Указ. соч. — С. 13.