

Международно-правовые проблемы СНГ

ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УГЛУБЛЕНИЯ ИНТЕГРАЦИИ В ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

М.А.Воскобойникова*

Международный воздушный транспорт находится в тесной связи с развитием международных отношений, и в первую очередь политических и экономических. Наше время характерно не только чрезвычайно быстрым развитием этих отношений, но и их серьезными качественными изменениями. Достаточно назвать распад СССР и образование СНГ.

Интеграция во всех сферах межгосударственных отношений является сегодня основной целью сотрудничества подавляющего большинства цивилизованных государств.

В общем смысле понятие «интеграция» означает «составление целого из различных элементов». В политике и экономике интеграцию может характеризовать внутреннее состояние общества и государства. Интеграционные процессы имеют объективную основу, обусловлены развитием производительных сил, достижениями научно-технической революции и отражают тенденцию к углублению международного разделения труда, к интернационализации хозяйственной жизни.

Общие закономерности, состояние и перспективы процессов интеграции и интернационализации жизни мирового общества достаточно отчетливо прослеживаются на примере мирового воздушного транспорта.

Наибольших успехов в этой области достиг Европейский Союз, чья деятельность уже около 40 лет подчинена цели создания Общего рынка (единой Европы). Необходимость в углублении интеграционных процессов подчеркивается и большинством глав Содружества Независимых Государств.

Гражданская авиация СНГ в силу специфики самой отрасли как ни одна другая сфера деятельности нуждается в углублении интеграционных процессов. Базой для этого являются тесные экономи-

* Аспирантка кафедры международного права МГИМО(У) МИД РФ.

ческие связи, возникшие еще в бывших республиках СССР: постоянный спрос на пассажирские авиаперевозки между бывшими республиками СССР; преобладающая однотипность авиационной техники; единая школа подготовки и переподготовки авиационного персонала; единые методы летной эксплуатации, ремонта и технического обслуживания самолетов и вертолетов.

Важной проблемой остается и разграничение суверенного воздушного пространства. Однако можно предположить, что ее разрешение является скорее уходом от интеграции, чем шагом ей навстречу. Доказательством тому может служить стремление стран—членов ЕС к «стиранию» существующих границ ради достижения общей цели — построения единой Европы. Однако ЕС не спешит открыть границы для других, идет к этому осторожно и уж никак не торопится по отношению к странам—членам СНГ и к США, чьи авиакомпании — основные конкуренты авиакомпаниям ЕС.

Практически с первых международных полетов воздушных судов (первый такой полет — 1919 г.) специалистам, включая юристов, стало очевидно, что без тесного сотрудничества государств и создания институционального механизма в этой области обойтись нельзя. Как отмечает В.Д. Бордунов, «одной из общих закономерностей, определяющих развитие современных международных авиационных отношений, наряду с интернационализацией экономической и всей общественной жизни человечества является динамичная институционализация этих отношений... Более того, как показывает практика, вне межгосударственных авиационных институтов и механизмов большинство международных авиационных отношений развиваться нормально не могут»¹.

Универсальным общемировым инструментом сотрудничества, в рамках которого осуществляется процесс формирования и реализации международной всемирной и региональной авиатранспортной политики, является Международная организация гражданской авиации (ИКАО).

Организация, объединившая в своих рядах 183 государства (членство в ИКАО оформлено их присоединением к Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной в Чикаго 7 декабря 1944 г.²), формирует основополагающие принципы деятельности гражданской авиации во всем мире и способствует своей деятельностью и практической реализацией этих принципов во всех регионах мира и во всех государствах. Эти принципы уважаются всеми государствами независимо от их сотрудничества на региональном уровне и лишь дополняются и конкретизируются.

Чикагская конвенция, как никакой другой договор в сфере международного воздушного права, по понятным причинам получила наиболее обстоятельный анализ в мировой юридической литерату-

ре, так же как и деятельность ИКАО в области международной аэронавигации (в основном — принятие международных стандартов и рекомендаций)³. Поэтому мы ограничиваемся лишь теми положениями этой конвенции и деятельностью ИКАО, которые непосредственно связаны с функционированием региональных авиационных организаций и интеграционными региональными процессами в области регулирования аэронавигации и других областей, в целом охватываемых понятием «гражданская авиация».

В основе деятельности гражданской авиации отдельного государства, их региональных объединений или иных форм сотрудничества, обусловленной участием в Чикагской конвенции 1944 года, лежит прежде всего правовой режим воздушного пространства и порядок его использования.

Абсолютное большинство бывших республик СССР стремится определить тот оптимальный механизм сотрудничества на «евразийской» основе, который бы, с одной стороны, не ущемлял их суверенитет, а с другой — сохранял бы все то позитивное, что было создано централизованной системой регулирования аэронавигации в пределах бывшего СССР, использования уникальной возможности трансформации этой действующей и сегодня системы из унитарной в международную. Попытки в этом направлении уже предприняты, о чем свидетельствует ряд договоров в данной области. В процессе создания соответствующего постоянного прочного международно-правового (институционального) механизма в рамках указанного региона значительный интерес представляют как анализ общих концептуальных подходов к очерченной проблематике, так и конкретные проблемы, возникающие перед бывшими республиками Союза ССР.

В основе процессов интеграции в области гражданской авиации лежит прежде всего порядок использования воздушного пространства для целей аэронавигации, включая право полетов в нем с коммерческими целями.

Воздушное пространство с позиций естественных наук не может означать ничего иного, кроме как незначительной части пространства Вселенной, которую занимает атмосфера (в данном случае) Земли⁴. Ведущиеся между физиками споры о том, где кончается эта атмосфера, конечно, создают неопределенность в этом вопросе⁵. Однако юристами в настоящее время уже выработаны, на наш взгляд, четкие подходы к данному вопросу. В этой связи есть необходимость кратко выделить следующие основные критерии.

Первое. С правовых позиций следует говорить не вообще о воздушном пространстве, а о нормативном воздушном пространстве, то есть о таком пространстве, «заполненном воздухом», протяженность и правовое положение которого определяются исключительно

но **нормами права**, при этом само такое пространство и атмосферный воздух — понятия не однозначные⁶.

Второе. Что касается протяженности воздушного пространства планеты вообще, то «устанавливать» ее по горизонтали бессмысленно, поскольку атмосфера «окружает» весь земной шар, и этот факт не требует подтверждения ни физиков, ни юристов⁷.

Третье. Нормативное воздушное пространство имеет территориальную природу. Большая его часть (примерно $\frac{3}{4}$) входит в состав международной территории общего пользования, будучи расположенной над открытым морем и Антарктикой, и, возможно, в целях лаконичности наиболее удобным для использования является в данном случае термин «открытое воздушное пространство», впервые предложенный Ю.Н. Малеевым⁸, хотя существует и другая терминология в этом отношении, например «международное воздушное пространство»⁹. Соответственно в таком пространстве не может действовать полный и исключительный суверенитет государств.

Остальная часть нормативного воздушного пространства входит в состав государственной территории, независимо от того, имеется или нет указание об этом в законе (Конституции, законы о государственной границе, воздушные кодексы и т.п.). Соответственно здесь действует полный и исключительный суверенитет государств, реализация которого предполагает разрешительный порядок использования суверенного воздушного пространства с четкой нормативной внутригосударственной структурой.

Четвертое. Региональное международное сотрудничество в вопросах взаимного использования воздушного пространства для целей авионавигации опирается на общепризнанные принципы и нормы международного права, а также на специальные принципы международного воздушного права¹⁰. Какие бы формы ни носило это сотрудничество, в том числе в высшей его форме — интеграции — с образованием институционального механизма, оно не может ущемлять полный и исключительный суверенитет соответствующих государств в пределах их территории.

Как отмечается в юридической литературе, в пределах нормативного воздушного пространства (имеется в виду как суверенное, так и открытое воздушное пространство. — *М.В.*) на постоянной или временной основе существует большое число пространств специального рода или функциональных пространств: таких пространств, которые устанавливаются и могут правомерно использоваться в целях осуществления какой-либо деятельности, действий или прав, то есть функции, и определяются исключительно целью этой функции¹¹. Это могут быть следующие виды функциональных пространств (ограничиваясь данной публикацией): контролируе-

мое, неконтролируемое, район полетной информации, международная воздушная трасса, местная воздушная линия, маршрут, аэродромная зона, запретная воздушная зона, зона ограничения полетов и т.п.

Особо остановиться на данном понятии нас заставляет тот факт, что «парад суверенитетов» многих бывших республик Союза ССР зачастую приводит к гипертрофированному восприятию сотрудничества с другими такими же республиками (в подавляющем большинстве с Россией) со стороны националистически настроенных групп, когда самое обычное международное сотрудничество в функциональной области расценивается как посягательство на суверенитет данного государства. Между тем о функциональных режимах правового регулирования говорится уже давно и не только применительно к авионавигации¹².

Это происходит независимо от того, что между многими республиками бывшего СССР не определены четкие границы, в том числе их воздушного пространства, и они не имеют собственного правового механизма использования такого воздушного пространства.

Определенную негативную лепту в такие настроения внесли отдельные принципиальные положения подписанного в декабре 1991 года Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства между 12 странами — бывшими республиками СССР, статья 1 которого («Основные принципы») вводит понятие «единое воздушное пространство». И хотя в данной статье содержится оговорка «в целях организации, выполнения полетов и управления воздушным движением воздушных судов» (т.е. явно делается упор на функциональный характер такого пространства), сам термин слишком «унитарен», никогда не использовался даже теми странами других регионов (Западная Европа, Африка, Центральная Америка), которые уже давно отработали механизм регионального сотрудничества в данной области.

Забегая вперед, следует подчеркнуть, что это не единственный недостаток упомянутого соглашения¹³.

Если нельзя обойтись без нового термина в данной области, то целесообразнее, по нашему мнению, говорить о «совместно используемом воздушном пространстве» или о «воздушном пространстве совместного использования», где в самой основе «использования» с очевидностью подразумевается функциональный характер соответствующих прав, обязанностей и действий. Напрашивающийся аналог с терминологией «международная территория общего пользования», принятой для территории, находящейся вне пределов действия государственного суверенитета, не должен настораживать: совершенно очевидно, что правовое содержание здесь различное. Термин же «единое воздушное пространство» неприемлем, пос-

кольку единым оно объективно быть не может при вхождении многочисленных частей такого «единого» пространства в состав суверенных государственных территорий (а только они и являются «единными» и неделимыми).

Разграничение воздушного пространства представляет собой первоначальный элемент организации обслуживания воздушного движения (ОВД). В этих целях в воздушном пространстве определяются районы полетной информации, контролируемые и неконтролируемые районы и зоны, другие виды воздушного функционального пространства.

Чикагская конвенция 1944 года не предусматривает каких-либо норм в этом отношении. Они содержатся в Приложении XI к данной конвенции, в решениях и рекомендациях, принимавшихся в разное время Ассамблеей и Советом ИКАО на конференциях и региональных совещаниях по вопросам аэронавигации.

Особое значение имеют региональные аэронавигационные планы ИКАО, в которые включаются рекомендации, относящиеся к разграничению воздушного пространства и обслуживанию воздушного движения в том или ином регионе¹⁴.

В зависимости от правовой природы воздушного пространства, о чем говорилось выше, различают два порядка разграничения воздушного пространства. Первый относится к суверенному воздушному пространству, второй — к воздушному пространству над открытым морем и территориями, не состоящими под определенным суверенитетом (открытое воздушное пространство, или международное воздушное пространство).

Хотя государства и обладают полным и исключительным суверенитетом в их воздушном пространстве, членство в ИКАО налагает на них определенные обязательства в отношении разграничения такого пространства для целей обеспечения полетов. В Приложении XI к Чикагской конвенции 1944 года записано: «Договаривающиеся государства должны определять в соответствии с положениями настоящего Приложения для территорий, над которыми они осуществляют юрисдикцию, те части воздушного пространства... где будет обеспечиваться обслуживание воздушного движения»¹⁵. Указанные положения определяют общие условия, при которых устанавливаются воздушные пространства ОВД, требования к их конфигурации, минимальным размерам и начертанию границ, к их взаимному расположению, а также к характеру предоставляемого обслуживания.

Государства объективно вынуждены ориентироваться в этом отношении на стандарты ИКАО, поскольку международная аэронавигация была бы практически дезорганизована, если бы экипажи воздушных судов, особенно при транзитном полете через террито-

рии нескольких государств, сталкивались с совершенно различными принципами и характером разграничения различных суверенных воздушных пространств.

В Приложении XI следует особо выделить следующее положение: «Конфигурация воздушного пространства, в пределах которого предусматривается обслуживание воздушного движения, должна в большей мере учитывать структуру маршрутов и потребности в эффективном обслуживании, чем национальные границы»¹⁶. Для целей использования органами УВД сопредельных государств технических средств обработки данных воздушного движения в Приложении XI предлагается устанавливать границы смежных воздушных пространств ОВД путем соглашения между соответствующими государствами в виде прямых линий, не обязательно совпадающих с наземными границами государств¹⁷. Соответственно часть общего воздушного функционального пространства при этом охватывает части воздушного пространства ОВД двух или нескольких государств. Хотя при этом и возникает ряд проблем, связанных с национальными правилами, касающимися условий полетов, оплатой услуг и т.д., однако сам по себе этот принцип, на наш взгляд, носит прогрессивный характер, поскольку в большей мере способствует обеспечению безопасности полетов.

Подобных примеров в мировой практике множество. Особое значение данный вопрос имеет для территории бывшего СССР. Единая система управления воздушным движением (ЕСУВД) существовала и до сих пор сохранилась на большей части такого пространства. В воздушном пространстве стран—членов СНГ этот факт закреплен юридически. Так, в соответствии с соглашением об использовании воздушного пространства от 15 мая 1992 г., заключенным в г. Ташкенте (далее — «Ташкентское соглашение»), «органы Единой системы управления воздушным движением и противовоздушной обороны государств-участников являются основными органами по вопросам управления и контроля за использованием воздушного пространства»¹⁸. И далее: «Координацию действий по согласованию порядка использования воздушного пространства и по его контролю возложить на существующий Главный центр Единой системы управления воздушным движением и Центральный командный пункт Войск противовоздушной обороны»¹⁹.

Для всех государств очевидно, что ЕСУВД в сложившейся политической обстановке находится под абсолютным контролем российских властей. Но создавать собственную систему УВД каждое государство — бывший член СССР не в состоянии по материально-организационным причинам. А с точки зрения безопасности авионавигации это и вовсе лишено смысла, поскольку существует и эффективно действует давно сложившаяся система, аналогом кото-

рой являются соответствующие системы в Западной Европе (ЕВРОКОНТРОЛЬ), в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА) и в Центральной Америке (КОКЕСНА). Таким образом, мы имеем дело с нарождающимся институциональным механизмом, имеющим обратный порядок становления: если в других регионах он шел от интеграции национальных структур, то в данном случае бывшая унитарная система трансформируется в международную институциональную.

Исторически так сложилось, что далеко не все границы в открытом воздушном пространстве оформлялись в соответствии с процедурой, предусмотренной в документах ИКАО, особенно в период, когда число членов ИКАО было сравнительно мало (в 1944 г. — 52, сегодня — 183). В силу этого некоторые районы полетной информации были объявлены прибрежными государствами в одностороннем порядке.

Установленные таким образом «границы» вначале получили обычно-правовое признание, а затем, с включением их на региональных совещаниях в аэронавигационные планы, приобрели договорную основу.

В этой связи необоснованны попытки турецких властей добиться пересмотра существующего разграничения воздушного пространства над Черным морем ссылаясь на отсутствие в прошлом соответствующего аэронавигационного соглашения. Такого соглашения действительно не было. Но южные границы районов УВД Одессы и Симферополя, проходящие в Черном море, были установлены Советским Союзом с учетом ранее объявленных Турцией границ турецких районов в полетной информации Анкары и Стамбула, определив тем самым для себя пределы, до которых она обеспечивала ОВД. Соответственно СССР принял на себя ОВД над остальной частью Черного моря, что объективно оправданно с учетом того, что через Черное море проходили основные маршруты воздушных сообщений, связывающие СССР с государствами Ближнего Востока, Балканского полуострова и Африки. Сегодня этот в прошлом «двусторонний узел» приобретает еще большую конфликтность, учитывая потенциальные интересы Украины, Болгарии, Румынии да и самого Крыма. На наш взгляд, и здесь следует руководствоваться интересами безопасности аэронавигации и полагаться на потенциал ЕСУВД с последующей его международной институционализацией.

В документах ИКАО предусматривается возможность соглашения между государствами о временном изменении границ воздушных пространств ОВД над открытым морем в интересах ОВД²⁰. По этому вопросу в Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО записано: «Совету следует поощрять государства, обеспечивающие ОВД над открытым морем, вступать, насколько это практически

возможно, в соглашения с соответствующими государствами, обеспечивающими ОВД в примыкающем воздушном пространстве, для того чтобы в случае невозможности обеспечения требуемого обслуживания воздушного движения над открытым морем существовали запасные планы, которые могут потребовать временного изменения границ обслуживаемого воздушного пространства и будут осуществляться с одобрения Совета ИКАО до тех пор, пока не будет восстановлено основное обслуживание»²¹.

Критерий разграничения воздушного пространства определен в Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО в области авионавигации, которое принимается на каждой сессии Ассамблеи ИКАО: «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 предоставляющих, так и для использующих это обслуживание»²².

Технические и эксплуатационные соображения, однако, не единственные при разграничении не только суверенного воздушного пространства, но и открытого воздушного пространства.

Выше мы указывали на существование трех региональных авиационных организаций в данной области: ЕВРОКОНТРОЛЬ, АСЕКНА и КОКЕСНА. Наличие весьма обширной юридической литературы, посвященной анализу деятельности этих организаций, избавляет нас от необходимости простого воспроизведения в данной работе соответствующей констатации фактов и информации.

Тем не менее полагаем необходимым выделить определенные моменты, имеющие важное значение для затронутой темы.

Во-первых, возникает вопрос о том, должен ли подобный механизм распространяться как на военную, так и на гражданскую авиацию. ИКАО неоднократно призывала к созданию единых органов ОВД. Именно такой подход принят в системе ЕСУВД, о чем будет сказано ниже. Однако по вполне понятным причинам ряд государств — бывших республик Союза ССР настороженно относятся к подобному подходу, полагая, что часть их воздушного функционального пространства будет находиться под «контролем Москвы» в вопросах, связанных с обороной и безопасностью. В этих условиях только параллельное международно-правовое урегулирование сотрудничества государств «евразийского региона» в военной сфере в состоянии повлиять на институционный механизм и в вопросах, относящихся к исследуемой теме.

Во-вторых, должна быть четко определена соответствующая пространственная сфера действия данного механизма: не вообще «единое воздушное пространство», а только так называемое «верхнее воздушное пространство», не используемое при полетах по

местным воздушным линиям. В этом отношении показателен опыт ЕВРОКОНТРОЛЯ, который после ряда совещаний ограничил свою функциональную сферу только верхним воздушным пространством соответствующих государств, оставив за национальными органами УВД полный контроль нижнего воздушного пространства.

Применительно к республикам бывшего СССР на сегодня (с практической, технической точек зрения) такое разграничение в использовании частей воздушного пространства провести весьма трудно. Однако это не дает оснований для создания правовых усилий, сдерживающих становление самостоятельности новых независимых государств в части, касающейся их воздушного пространства, если они того пожелают.

В-третьих, региональный механизм рассматриваемого вида эффективен лишь в случае его образования в рамках общепризнанной международной процедуры: на дипломатической конференции. При подписании Соглашения 1991 года использовалась не эта процедура, а подписи «уполномоченных представителей» соответствующих государств. Как временная мера этот подход, учитывая уникальность ситуации и острую необходимость сохранения «воздушного правопорядка» в пределах бывшего СССР, безусловно, оправдан. Следует только приветствовать усилия тех государственных лиц и органов, которые в кратчайшие сроки смогли добиться подписания этого соглашения.

Напомним, однако, что в соответствии с частью 1 статьи 5 Ташкентского соглашения от 15 мая 1992 г. «Об использовании воздушного пространства» «государства-участники в **переходный период** (выделено мною. — *М.В.*) до 1994 года разрабатывают законодательные акты по использованию воздушного пространства», однако процесс разработки не завершен и сегодня. Таким образом, весь комплект договоров, заключаемых в данной сфере государствами—членами СНГ, неизбежно и оправданно воспринимается как временный и теоретически действует до неопределенного периода, связанного не с «разработкой» (это — процедура), а с принятием как соответствующих государственных законодательных актов, так и более совершенного соглашения.

В-четвертых. По завершении «переходного периода» (что однозначно определить трудно), по-видимому, предпочтительно выработать и подписать на уровне глав государств—членов СНГ соглашение, в котором максимально учитывались бы опыт ЕВРОКОНТРОЛЯ, АСЕКНЫ и КОКЕСНЫ и прежде всего опыт и правовые формы сотрудничества государств, входящих в Европейский Союз, как в области гражданской авиации вообще, так и в области использования воздушного пространства этих государств для целей аэронавигации в частности, а также законодательство соответ-

вующих государств. Не исключаем возможности использования в этой работе проекта соответствующей региональной конвенции, уже предложенной в рамках международной научно-практической конференции «Небо — сотрудничество-2» (Новосибирск, 24—30 августа 1992 г.).

Таким образом, существует объективная, отвечающая интересам (политическим, экономическим, оборонным и др.) всех государств—членов СНГ необходимость выработки правового инструмента использования воздушного пространства в рамках «евразийского региона» с использованием собственного и зарубежного опыта, эффективность которого проверена временем.

При этом нельзя не обратить внимания на чрезмерную активность США и европейских стран в их стремлении «помочь» России и другим бывшим республикам СССР как можно скорее либерализовать порядок использования воздушного пространства стран—членов СНГ, сделать его открытым и доступным для всех.

США понять можно. Их географическое положение таково, что свободное перемещение в/через их воздушное пространство могло быть привлекательным для полетов (пролетов) коммерческих рейсов. Иное дело — страны—члены СНГ, и прежде всего Россия с ее Транссибирской магистралью — кратчайшим путем в Японию и страны Юго-Восточной Азии. Европейцы также активны, но понимают, что за этим может последовать справедливое требование уважать принцип взаимности. Странам—членам СНГ открывать свое небо тоже рановато. Надо встать на ноги, предотвратить явно прослеживающиеся тенденции Запада к экспансии на рынке авиатранспорта СНГ. Тенденция продвижения НАТО на Восток также диктует целесообразность проявлять сдержанность в открытости.

Процесс углубления интеграции в области гражданской авиации в СНГ не должен ограничиваться изложенным.

Особенности становления и развития государств—членов СНГ, их нынешнее экономическое положение требуют более углубленных процессов интеграции, в том числе в области гражданской авиации. Тем более, что процесс углубления интеграции в области гражданской авиации характерен для всех регионов мира. Этот опыт поучителен и полезен, в особенности опыт Европейского Союза. В определенном смысле интеграция в гражданской авиации ЕС содержит элементы и черты, которые были характерны для подобных процессов в Совете Экономической Взаимопомощи. В обоих случаях политические соображения в межгосударственных отношениях обоих образований играли и играют не последнюю роль.

В ЕС, его правовых актах подчеркивается приверженность принципу так называемого «открытого неба», но с оговоркой, что эта «открытость» действует исключительно во взаимоотношениях меж-

ду странами—членами ЕС и не распространяется на третьи страны. После образования в 1958 году Европейского экономического сообщества прошло почти 20 лет, прежде чем ЕЭС (в 1977 г.) приняло первую серьезную попытку выработать общую политику в области воздушного транспорта. Более ощутимый шаг по пути интеграции был сделан Советом ЕС в 1983 году принятием Единого закона, призванного способствовать экономической интеграции во всех областях. Именно с этого периода начался более интенсивный процесс интеграции с пониманием важности воздушного транспорта для развития Европейского сообщества в целом.

Для гражданской авиации ЕС характерен постепенный, поэтапный процесс либерализации и углубления интеграционных процессов. Первый относится к 1987 году, второй — к 1990 году и, наконец, третий — к 1992 году. На третьем этапе речь уже идет о всех экономических аспектах воздушного транспорта, таких как: создание и деятельность в регионе авиаперевозчиков (Регламент ЕС 2407/92); доступ перевозчиков на единый рынок, включая вопросы регулирования вместимости воздушных судов (Регламент ЕС 2408/92); образование и применение авиатарифов (Регламент ЕС 2409/92). К этому времени становится очевидным, что Европейский Союз отличается от традиционных международных организаций. Во-первых, имеется очень мощная правовая основа. Во-вторых, единый политический процесс в Европейском Союзе может способствовать принятию определенных политических решений даже в том случае, если тот или иной его член колеблется или противится этому²³. Похожее наблюдалось и давало положительные результаты в рамках СЭВ.

В упомянутой работе Фредерика Соренсена, как и в других докладах Московского семинара, подробно излагаются направления, формы, методы и правовые условия углубления интеграции в области гражданской авиации в рамках ЕС. Многого нуждается в серьезном анализе, хотя также очевидно, что многое из опыта ЕС уже сегодня полезно для применения в рамках СНГ (применительно к гражданской авиации).

В гражданской авиации СНГ, как и в Содружестве в целом, возрастает необходимость в углублении процесса интеграции. Причин для этого немало (см. выше), в том числе не снижающийся спрос на пассажирские авиаперевозки между бывшими республиками СССР, обусловленный давно сложившимися связями, прежде всего между людьми, независимо от их нынешнего гражданства и национальности. Однако, к сожалению, той стройной системы воздушных сообщений между различными городами в границах бывшего СССР сегодня уже не существует, нет того единого расписания полетов, единых опубликованных цен на авиабилеты.

Как уже отмечалось, процесс цивилизованного разграничения суверенного воздушного пространства также не завершен. При этом есть мнения, что, может, лучше, чтобы он и не завершался: авиакомпаниям и, следовательно, пассажирам было бы легче.

Во многих бывших республиках СССР все еще далека от совершенства правовая база гражданской авиации, по-прежнему применяются нормативные документы бывшего Министерства гражданской авиации СССР. Некоторые из них заключили между собой общепринятые в мировой практике межправительственные соглашения о воздушном сообщении, между другими полеты выполняются, как и прежде, без специальных разрешений, на основе стандартных для единого в прошлом государства (СССР) диспетчерских уведомлений. Может быть, и этот порядок более целесообразно сохранить и закрепить юридически в рамках СНГ специальным многосторонним договором (соглашением глав государств).

В границах бывшего СССР, в рамках СНГ, ситуация с гражданской авиацией во многом напоминает ситуацию и интерес к сотрудничеству, которые существовали в рамках СЭВ. Опыт интеграции в области гражданской авиации в прошлом сложился значительный, и не следует исключать того, что в СНГ к нему вернуться и попытаются воспользоваться лучшим из опыта СЭВ, не акцентируя внимания на политической окраске сотрудничества бывших социалистических стран в такой специальной области, как гражданская авиация.

Присоединение всех без исключения бывших республик СССР к Чикагской конвенции 1944 года о международной гражданской авиации, другим многосторонним конвенциям, участниками которых являются большинство стран мира, позволяет надеяться на создание в каждом новом независимом государстве собственной правовой базы национальной гражданской авиации, существенно не отличающейся от правовой базы участников конвенции.

Существующее между странами—членами СНГ Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства позволило на практике решить в основном два вопроса межгосударственного сотрудничества: создание и эффективную деятельность межгосударственного авиационного регистра с достаточными полномочиями в государствах—членах СНГ и сохранение костяка специалистов, способных и получивших право проводить расследование авиационных происшествий на территориях государств Содружества. Другие проблемы по тем или иным причинам объективного или субъективного характера не реализуются.

В этой связи не может не привлекать достаточно энергичный процесс интеграции в области гражданской авиации в рамках Европейского Союза.

В него вовлечены 12 ведущих европейских стран, которые очень тщательно оберегают свой суверенитет на воздушное пространство. Однако выгоды от интеграции заставили их в определенной степени поступиться этим и как бы «приоткрыть» границы воздушного пространства друг другу.

Из числа действующих многосторонних решений ЕЭС по данному вопросу, имеющих статус регламентов, следует прежде всего назвать Регламент Совета ЕЭС №2408/92 от 23 июля 1992 г., устанавливающий правила допуска авиаперевозчиков стран—членов ЕЭС на воздушные трассы внутри этого сообщества. Регламент принят исходя из понимания необходимости отменить ограничения прав на воздушные перевозки в несколько пунктов назначения, введения права на каботажные перевозки с целью стимулирования развития воздушного транспорта и повышения уровня обслуживания пользователей его услугами. Регламент дает широкие права национальным авиаперевозчикам стран—членов ЕЭС и снимает какие-либо препятствия для осуществления регулярных и нерегулярных перевозок по воздушным трассам внутри ЕЭС.

Интересам пассажиров государств, входящих в ЕЭС, как и их перевозчиков, отвечает Регламент ЕЭС (№ 2409/92 от 23 июля 1992 г.) по вопросу тарифов и ставок воздушных перевозок. Привлекательность целей Регламента, изложенных в его преамбуле, очевидна: рынок перевозок ЕЭС должен включать территорию без внутренних границ, в пределах которой гарантировано свободное перемещение товаров, людей, услуг и капитала; тарифы на воздушные перевозки должны определяться рыночными факторами; свобода ценообразования должна быть при этом дополнена достаточными защитными гарантиями в интересах пользователей услугами воздушного транспорта с пониманием интересов авиаперевозчиков. Следует отметить, что похожие принципы многостороннего подхода к уровню тарифов и сборов можно найти в применявшихся многие годы (с 1964 по 1991 г.) межведомственных соглашениях бывших социалистических стран (не только европейских) о единых пассажирских и грузовых тарифах, включавших вопросы уровня сборов за аэронавигационные и аэропортовые услуги. Важным регламентом ЕЭС, полезным для применения в СНГ, является Регламент (№ 2400/92 от 23 июля 1992 г.) о порядке и правилах конкуренции для авиапредприятий сообщества. Цель его — избежать нездоровой конкуренции, что, к сожалению, процветает как на внутреннем рынке авиаперевозок в России, так и в СНГ в целом. Существуют в рамках ЕЭС договоренности об условиях применения системы маршрутных сборов и условиях оплаты таких сборов. Детально разработаны правила, касающиеся защиты интересов пассажиров при пользовании услугами одновременно нескольких

авиаперевозчиков ЕЭС. Урегулированы вопросы: взаимного признания летных свидетельств пилотов, дающих право на работу в гражданской авиации; порядок лицензирования авиаперевозчиков и многие другие.

Таким образом, для углубления процесса интеграции в области гражданской авиации в рамках, в необходимости которого мало кто сомневается, есть собственный прошлый опыт (СЭВ)²⁴, система универсальных международных конвенций по гражданской авиации (включая стандарты и рекомендации ИКАО) и, наконец, современный опыт интеграции в рамках Европейского Союза. Осталось определить организационно-правовую форму использования такого опыта в Содружестве Независимых Государств. основополагающие принципы деятельности СНГ этому не препятствуют. Что касается Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства, то этот правовой инструмент, игравший определенную позитивную роль на первом этапе после распада СССР (1990—1992 гг.), на сегодня себя изжил как по форме, так и по содержанию. Есть необходимые предпосылки для того, чтобы процесс углубления интеграции в области гражданской авиации в рамках СНГ способствовал развитию гражданской авиации государств—членов Содружества, ее безопасности и прежде всего удовлетворению спроса на авиаперевозки в непростой экономической ситуации в большинстве стран—членов СНГ. При этом необходим разумный баланс между интересами авиакомпаний, изготовителей авиатехники и пассажирами. Прежде всего воздушный транспорт для населения с малыми доходами должен быть доступен, поскольку он жизненно необходим.

¹ Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. — М., 1989. — С. 3.

² ИКАО. Doc. 7300/6.

³ Среди отечественных публикаций следует кроме указанной работы В.Д.Бордунова выделить следующие: *Верещагин А.Н.* Международное воздушное право. — М., 1966; *Актуальные вопросы международного воздушного права.* — М., 1973; *Малев Ю.Н.* Международное воздушное право. — М., 1986; *Международное воздушное право.* Гл.2 курса международного права в семи томах (том 5). — М., Наука, 1992; *Бордунов В.Д., Котов А.И., Малев Ю.Н.* Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. — М., 1989.

⁴ См. *Верещагин А.Н.* Указ. соч. — С. 9.

⁵ См. *Баранов А.М., Солонин С.В.* Авиационная метеорология. — Л., 1975. — С. 200.

⁶ Ю.М.Колосов в 1982 году совершенно справедливо отмечал, что с правовых позиций «воздушное пространство и наполняющий его воздух нельзя отождествлять». См. *Колосов Ю.М.* Противоправность радиоактив-

ного загрязнения атмосферы над открытым морем // Международная безопасность и Мировой океан. — М., 1982. — С. 231.

⁷ См. подробнее *Малеев Ю.Н.* Указ. соч. — С. 42—49.

⁸ Там же. — С. 64—71.

⁹ См. *Бордунов В.Д., Копылов М.Н.* Правовой режим международного воздушного пространства // Вопросы морского и воздушного права. — М., 1979.

¹⁰ См. Международное воздушное право. — Кн. 1. — М., 1980. — С. 35—50.

¹¹ См. *Малеев Ю.Н.* Указ. соч. — С. 74—75.

¹² См. *Лазарев М.И.* О понятии правопорядка в Мировом океане // Вопросы международного морского и воздушного права. — М., 1979. — С. 8 и далее.

¹³ См. *Сапрыкин Ф.И.* Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств—участников СНГ // Московский журнал международного права. — 1993. — № 4.

¹⁴ В настоящее время существует пять аэронавигационных планов по регионам: (1) Европы, (2) Северной Атлантики, Северной Америки и Тихого океана, (3) Африки — Индийского океана, (4) Ближнего Востока и Юго-Восточной Азии, (5) Карибского бассейна и Южной Америки. В свое время предусматривалась разработка специального плана для «региона СССР», но с распадом СССР вопрос в отношении этого «бывшего региона» пока что остается нерешенным.

¹⁵ Пункт 2.1.1 Приложения XI.

¹⁶ Пункт 2.7.1 Приложения XI.

¹⁷ Примечание 1 к пункту 2.7.1 Приложения XI.

¹⁸ Статья 2, часть первая соглашения.

¹⁹ Статья 3 соглашения.

²⁰ К соответствующим условиям для этого относятся: военные конфликты, забастовки персонала органов ОВД, стихийные бедствия (землетрясения, наводнения, пожары и др.), в результате которых государство может оказаться не в состоянии обеспечивать ОВД над установленным районом открытого моря.

²¹ ICAO. Doc. 8115, Res. A22—18, App. «N».

²² Ibidem.

²³ См. *Соренсен Ф.* Европейская политика в области воздушного транспорта. Обзор единого рынка // Сборник докладов «Регулирование и организация деятельности авиакомпаний в Европе». Семинар по воздушному транспорту. Москва, 20—21 апреля 1994 г.

²⁴ См. Актуальные вопросы международного воздушного права. — М., 1973. — С. 84—100; Международное воздушное право. — Т. 1. — М., 1980. — С. 189—232; ICAO. Doc. AT Conf/4-WP/77, 15/11/94; ICAO. Doc. AT Conf/4-WP/78, 23/11/94; ibid. — Doc. 79L.

Статья получена редакцией в марте 1996 г.