

# Международное воздушное право

## ВОЗДУШНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Ю.Н. Малеев\*

19 марта 1997 г. Президентом РФ подписан принятый Государственной Думой новый Воздушный кодекс Российской Федерации 1997 года\*\*. Этого события ждали давно, но в силу ряда объективных причин оно не могло произойти ранее. Несомненно, принятие кодекса окажет (и уже оказывает) решающее влияние на становление современной системы воздушного законодательства в России, которое до сих пор в основе своей было представлено нормативными документами советского периода.

Сам термин “воздушное законодательство” в данном Кодексе применяется в весьма широком смысле. Так, согласно ст. 2 Кодекса, “воздушное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, федеральных правил использования воздушного пространства, федеральных авиационных правил, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации”.

В свою очередь, федеральные правила использования воздушного пространства и федеральные авиационные правила определяются в Кодексе как “нормативные акты, регулирующие отношения в области использования воздушного пространства и в области авиации и принимаемые в порядке, определенном Правительством Российской Федерации”.

Даже неспециалисту понятно, что термин “воздушное законодательство” объединяет здесь, в условном смысле, как законодатель-

---

\* Кандидат юридических наук. Подробнее об авторе см. в № 3 нашего журнала за 1993 год.

\*\* См.: Российская газета. — 1997. — 26 марта.

ные, так и подзаконные акты. Можно много спорить о правовой корректности и даже грамотности такого подхода, но “закон есть закон”.

Значительное (если не большинство) число норм Кодекса не относится к нормам прямого действия. Без принятия комплекса федеральных авиационных правил он практически обречен на бездействие. Такие правила в настоящее время активно разрабатываются. Следует предположить, что они будут приняты со значительными “резервами”, заполнять которые придется в ближайшие годы. Но правовое поле будет расчищено. И не только в России, а и в других бывших республиках СССР, для которых, естественно, не может быть самоцелью во что бы то ни стало избегать заимствования российского опыта, а “идти своим путем”. По моему убеждению, российский правовой опыт в этом отношении должен быть тщательно изучен и максимально воспринят. И не потому, что в Москве остались “самые умные” после распада СССР. Просто следует учитывать, что вся предыдущая правовая работа в данной сфере прежде проводилась совместно специалистами всех бывших республик СССР. А тот факт, что ее результаты формализовались в Москве и здесь же сложился банк правовых данных, облегчает проведение аналогичной работы и другими независимыми государствами — бывшими республиками СССР.

Разумеется, при этом полностью должно быть исключено механическое заимствование. Но и эти государства, и все мировое сообщество в целом должны быть крайне заинтересованы в максимальной унификации воздушного законодательства на постсоветском пространстве.

Получить на этом пространстве полторы дюжины различных воздушно-правовых режимов, порожденных не объективными причинами, а национальными амбициями, — такое можно представить разве что в кошмарном сне. Весь мир, и не только в данной сфере, шагает совершенно в ином направлении.

Собственно, первый шаг в наведении воздушного правопорядка на указанном пространстве уже сделан. Речь идет о Соглашении об авиации и использовании воздушного пространства 1991 года, заключенном в рамках СНГ. Это Соглашение оперативно заполнило образовавшуюся опасную брешь по ряду вопросов, которые абсолютное большинство государств — участников СНГ не в состоянии были решать самостоятельно (сертификация, расследование происшествий и пр.) в силу простого факта отсутствия специалистов.

Правовой развязкой послужил механизм делегирования государствами-участниками соответствующих функций созданному Соглашением Межгосударственному авиационному комитету (МАК).

Примером может служить решение Министерства транспорта Украины от 25 мая 1993 г. (вскоре после выхода Воздушного кодек-

са Украины), в соответствии с которым Украина передала МАКу “те из функций, которые, на наш взгляд, целесообразно осуществлять на межгосударственном уровне для повышения безопасности и эффективности эксплуатации авиационного транспорта”. Сам “Перечень функций, делегируемых Украиной Межгосударственному авиационному комитету”, был утвержден на уровне первого вице-премьера Украины. Формы указанного делегирования могут быть разными (в России, например, правительственным постановлением Межгосударственному авиационному комитету вообще приданы функции федерального органа исполнительной власти — явление, мягко говоря, исторически уникальное в мировой практике). Но дело не в форме. Важнее другое: своевременно был найден и введен в действие наднациональный механизм в данной области.

При всей полезности данного Соглашения с позиций реальных потребностей воздушно-правового регулирования в данном регионе его не назовешь даже полумерой. Для многих специалистов в области воздушного права очевидно, что здесь необходима фундаментальная база в виде региональной конвенции, которая послужила бы основой для воздушного законодательства государств данного региона. В свое время (в 1994 г.) такая инициатива в виде проекта конвенции по воздушному праву получила поддержку в МИД России. К сожалению, эта инициатива так и не нашла развития. Как представляется, настало время о ней вспомнить.

В этом плане необходимо обратить особое внимание на тенденции развития воздушного законодательства государств данного региона. Для примера приведем некоторые новации, свойственные теперешнему Воздушному кодексу РФ.

В соответствии с Чикагской конвенцией 1944 года о международной гражданской авиации, участником которой является и Россия, к разряду государственных воздушных судов относятся суда, используемые на военной, таможенной и полицейской службах.

Смотрим ст. 22 Воздушного кодекса РФ: “1. Авиация, используемая для осуществления военной, пограничной, милицейской, таможенной и другой государственной службы, а также для выполнения мобилизационно-оборонных задач, относится к государственной авиации”.

Различие в объеме нормативного содержания совершенно очевидно. Оно может иметь далеко идущие последствия в контексте п. 2 той же статьи, которым устанавливается право использовать государственную авиацию в коммерческих целях “в порядке, установленном Правительством Российской Федерации”. Коллизии с очевидностью неизбежны в случаях, когда иностранный законодатель придерживается иного мнения по данному вопросу (в духе Чикагской конвенции 1944 г.).

В Кодексе содержатся и некоторые другие “сомнительные” нормы (например, должданное право собственности на воздушные суда, предусмотренное ст. 6, распространяется только на граждан Российской Федерации). Но в целом они не вносят деструктивного элемента в действие Кодекса, который, вне всякого сомнения, в ближайшее время будет значительно изменен соответствующими поправками.

Для иностранных авиационных предприятий ключевой интерес представляют две статьи Кодекса — 62 и 63. Пункт 2 ст. 62 определяет следующее: “Создание на территории Российской Федерации авиационного предприятия с участием иностранного капитала допускается при условиях, если доля участия иностранного капитала не превышает сорока девяти процентов уставного капитала авиационного предприятия, его руководитель является гражданином Российской Федерации и количество иностранных граждан в руководящем органе авиационного предприятия не превышает одну треть состава руководящего органа”. Протекционизм? Но весьма распространенный и в практике других стран (хотя, в принципе, такие вопросы регулируются гражданским правом).

Согласно ст. 63 Кодекса, “1. Иностранные авиационные предприятия, международные эксплуатационные агентства и иностранные индивидуальные предприниматели вправе осуществлять коммерческую деятельность в области гражданской авиации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации”.

Согласно следующему пункту той же статьи, в указанных выше целях необходимо получить лицензию. Это также признанная мировая практика.

Важное значение имеют положения Кодекса, в принципе легализующие пятую и шестую “свободы воздуха” (перевозки с территории России на территорию иностранного государства и в обратном направлении). Повышенное внимание законодателя к этим “свободам” (они же — “коммерческие права”), традиционно относящимся к предмету международного воздушного права (в частности, двусторонним соглашениям о воздушном сообщении), вполне объяснимо: отток капитала из России и без того уже приобрел угрожающие размеры.

Такова общая “воздушно-правовая диспозиция” на сегодняшний день в рассматриваемой области.

*Статья поступила в редакцию 26 июня 1997 г.*