

# Международно- правовые проблемы СНГ

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЗДУШНОГО ПРОСТРАНСТВА ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ

Ф.И. Сапрыкин \*

Распад СССР повлек за собой в том числе и расчленение единого воздушного пространства, принадлежавшего одновременно всем республикам бывшего СССР, в котором, по подсчетам специалистов, в среднем за сутки выполнялось до 100 тыс. полетов воздушных судов, производилось более 100 тыс. запусков ракет и снарядов и около 1250 шаров-зондов.

Воздушное пространство любого государства является неотъемлемой частью его территории, на него распространяется его полный и исключительный суверенитет<sup>1</sup>. Соответственно, каждое государство устанавливает необходимый для защиты своих политических, экономических и оборонных интересов правовой порядок использования своего суверенного воздушного пространства. Такой порядок включает в себя следующие элементы:

- 1) юридическое закрепление границ воздушного пространства;
- 2) установление системы организации воздушного пространства;
- 3) определение условий пересечения государственной границы;
- 4) правила выполнения полетов воздушных судов и других летательных аппаратов, а также деятельности, связанной с подъемом, спуском и передвижением материальных объектов в воздушном пространстве;
- 5) полномочия органов государственной власти и управления по контролю за соблюдением режима воздушного пространства.

Сегодня на территории государств – членов СНГ существует "прозрачность" воздушных границ, нормативно закреплённая в до-

---

\* Сотрудник департамента СНГ (отдел правовых, экономических и гуманитарных проблем) МИД РФ.

кументах "минского процесса", которая позволяет беспрепятственно осуществлять полеты с территории одного государства Содружества на территорию другого. Авиакомпании ныне независимых государств<sup>2</sup> – бывших республик СССР пользуются правами, предоставленными бывшему СССР по соглашениям о воздушном сообщении, согласно которым "Аэрофлот" назначен единственным перевозчиком<sup>3</sup>. В результате порядок использования воздушного пространства России и других государств – членов СНГ лишен прочной международно-правовой основы, поскольку специальные международные соглашения этих государств о воздушном сообщении<sup>4</sup> отсутствуют.

Новые независимые государства – бывшие республики СССР сегодня не в состоянии наладить собственными силами управление и обслуживание воздушного движения (УВД и ОВД) над своей территорией, что затрудняет подписание ими соглашений о воздушном сообщении. Кроме того, небольшой опыт соответствующей деятельности не позволяет им квалифицированно проводить расследование авиационных происшествий, осуществлять поиск и спасание воздушных судов, участвовать в работе таких международных организаций, как Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА).

Эти причины побудили государства – члены СНГ (и Грузию) подписать в декабре 1991 года в Минске соглашение "О гражданской авиации и об использовании воздушного пространства" (далее – Минское соглашение). В статье 1 Минского соглашения провозглашается полный и исключительный суверенитет государств-участников над их воздушным пространством и вводится понятие "единое воздушное пространство", определяемое как воздушное пространство договаривающихся государств, а также районов открытого воздушного пространства, где, согласно международным договорам, обслуживание воздушного движения возложено на бывший Союз ССР в целях организации выполнения полетов и управления воздушным движением воздушных судов. Минским соглашением признается "необходимость сохранения действия старых нормативных документов в области использования воздушного пространства и деятельности авиации до момента принятия новых актов межгосударственного и воздушного законодательства Договаривающихся государств и необходимость соблюдения заключенных ранее международных договоров в области гражданской авиации, если они не противоречат законодательству Договаривающихся государств". Подтверждаются также действие международных договоров о воздушном сообщении бывшего СССР и сохранение воздушных трасс и маршрутов, по которым производятся международные полеты согласно этим соглашениям. На территории государств Содружества сохраняют силу Воз-

душный кодекс Союза ССР 1983 года и Основные правила полетов 1985 года<sup>5</sup> как основные нормативные акты в области использования воздушного пространства и деятельности авиации.

В мае 1992 года в Ташкенте государствами – участниками Минского соглашения подписано соглашение "Об использовании воздушного пространства" (далее – Ташкентское соглашение), где признаны функции органов Единой системы управления воздушным движением (ЕС УВД) и Противовоздушной обороны (ПВО) бывшего СССР, которые по-прежнему контролируют процесс использования воздушного пространства всех бывших республик СССР.

В соответствии с Минским и Ташкентским соглашениями любой полет на и через территорию государств – членов СНГ осуществляется в настоящее время в соответствии с международным договором бывшего СССР и национальным законодательством этих государств. Представляется, что сегодня это оправданно и выгодно для всех бывших республик Союза, поскольку не требует дополнительных усилий для формирования собственной авиационной инфраструктуры и способствует поддержанию достаточно высокого уровня безопасности полетов.

В то же время необходимо отметить следующее. Новые договоры о воздушном сообщении, регламентирующие все отношения между государствами по использованию их воздушного пространства, должны заменить действующие соглашения. Ведь правовой режим полетов воздушных судов регулируется нормативными актами уже не существующих Министерства обороны СССР и Министерства гражданской авиации СССР (МГА СССР). Полеты между государствами СНГ квалифицируются не как международные<sup>6</sup>, а как "внутренние полеты" согласно главе V Воздушного кодекса Союза ССР. При полетах через территории государств – членов СНГ не действует разрешительная система "влета – вылета", что противоречит нормам Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной в Чикаго в 1944 году (далее – Чикагская конвенция)<sup>7</sup>. По существу, любой полет через территорию государств – членов СНГ сегодня *de jure* является несанкционированным. Иными словами, отношения между государствами СНГ в указанных областях не урегулированы нормами международного права. Сохранение прежних связей между государствами Содружества в принципе благоприятно влияет на безопасность полетов и на процесс использования воздушного пространства и деятельность авиации в регионе в целом. Очевидно, однако, что в перспективе двусторонние или многосторонние соглашения о воздушном сообщении и другие соответствующие договоры между этими государствами должны быть заключены.

В рамках многостороннего сотрудничества этот процесс уже

начался. Так, в декабре 1991 года в соответствии с Минским соглашением был образован межгосударственный Совет по авиации и использованию воздушного пространства. Учрежден также Межгосударственный авиационный комитет (МАК) как постоянно действующий исполнительный орган Совета по авиации. Согласно статье 9 Минского соглашения, МАК – правопреемник ряда бывших союзных органов государственного управления в области авиации, что, по нашему мнению, является грубой юридической ошибкой, поскольку только сама организация – Совет (а не ее исполнительный орган) – может быть правопреемником. Тем более по смыслу указанной статьи однозначно, что именно в лице Совета по авиации создана авиационная организация, действующая на территории бывшего Союза ССР.

Статья 7 Минского соглашения определяет сферы совместного ведения и регулирования договаривающимися государствами. Это: разработка правил по использованию воздушного пространства, организация единого УВД; разработка межгосударственных нормативных актов и стандартов по безопасности полетов; сертификация авиационных перевозчиков для международных полетов, воздушных судов, международных воздушных трасс, аэродромов, систем УВД, навигации и связи, летного и диспетчерского состава и т.п.; разработка требований и координация кадровой политики; расследование авиационных происшествий; организация разработки и осуществление межгосударственных научных программ и проектов научно-технического развития гражданской авиации; участие в работе ИКАО и других международных организаций; координация общей политики в области авиационных тарифов и аэронавигационных сборов; разработка мер и координация работы по предотвращению актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Как нам представляется, некоторые пункты статьи 7 (сферы совместного ведения) противоречат нормам международного права и положениям Чикагской конвенции. Известно, например, что функции сертификации авиаперевозчиков, воздушных судов<sup>8</sup>, аэродромов, летного состава составляют прерогативу государства. Естественно, возможна помощь государству со стороны международной организации либо другого договаривающегося государства, но подобные отношения должны регулироваться только в договорном порядке. Расследование авиационных происшествий в силу суверенитета государств проводится, как правило, в соответствии со статьей 26 Чикагской конвенции органами государства, где произошло происшествие. Невозможно также участие Совета по авиации в качестве представителя договаривающихся государств в ИКАО и других

международных организациях. Напомним в этой связи, что, согласно Указу Президента Российской Федерации № 242 от 28 ноября 1991 г., правопреемником МГА СССР является Министерство транспорта России, а не МАК.

Необходимо отметить, что формирование межгосударственных органов по документам "минского процесса" существенно отличается от установившейся международно-правовой практики, которая основывается в таких вопросах прежде всего на решениях дипломатических конференций. На этих конференциях участники согласовывают свои воли в отношении создания постоянно действующего органа – международной организации. Для этого требуется подписание учредительного документа организации – устава, где фиксируются правовой статус, функции организации, правила ее процедуры и т.п. Необходимо, чтобы устав организации вступил в силу, получив надлежащее число ратификаций<sup>9</sup>. Ничего подобного не имело места в рассматриваемом случае. Совет по авиации уже после подписания Минского соглашения собственным решением утвердил положения о Совете по авиации и о МАК. Подобное отклонение от принятых стандартов можно оправдать необходимостью быстрого реагирования в обстановке, когда рушится старая система и настоятельно необходимо сохранить воздушные сообщения между бывшими республиками СССР и поддержать безопасность полетов. Но при этом не должны нарушаться такие важные принципы международного права, как добровольность государств в принятии на себя международных обязательств и суверенное равенство государств в международных отношениях.

Необходимо отметить также факт назначения председателя МАК премьер-министром СССР в период, когда еще не планировалось создание Совета по авиации, – МАК был создан до подписания Вискульского (Минского) соглашения о создании СНГ (то есть исполнительный орган был "рожден" раньше, чем сама организация). Назначение председателя МАК произошло "сверху", а не в результате выборов на дипломатической конференции. После создания Совета по авиации его председателем автоматически стал председатель МАК при сохранении прежней должности. Тем самым МАК становится едва ли не выше Совета по авиации, органа полномочных представителей государств, что противоречит его функциональной природе исполнительного органа.

В результате вопреки решениям совещания глав правительств государств Содружества о создании межгосударственных структур по железнодорожному, авиационному и другим видам транспорта (Минск, декабрь 1991 г.), функционирующих как исполнительные органы Совещания министров транспорта Содружества, Минское

соглашение предусматривает создание надгосударственного органа, подменяющего правительства государств Содружества в решении многих вопросов, касающихся их суверенных прав. Вследствие этого возможна такая ситуация, когда государства не смогут в полной мере использовать воздушное пространство в своих национальных интересах без консультаций с Советом по авиации.

Анализ правового режима воздушного пространства и деятельности межгосударственных органов СНГ в сфере авиации позволяет сделать следующие выводы:

1. Минское и Ташкентское соглашения, посвященные вопросам использования воздушного пространства на территории государств – участников СНГ, являются временной, но необходимой мерой и рассчитаны на переходный период, до принятия нового национального законодательства и появления авиационного транспорта бывших республик СССР.

2. Концепция единого воздушного пространства, предложенная Минским соглашением, по своей наднациональной природе не соответствует учредительным актам СНГ<sup>10</sup>, а также противоречит многим принципам и нормам международного права. Как международно-правовой феномен, она имеет временный характер и призвана содействовать безопасности полетов воздушных судов и сохранению status quo в жизненно важных областях деятельности авиации. В связи с этим на территории государств Содружества было бы уместнее говорить о режиме воздушного пространства "общего пользования", базирующемся на суверенитете договаривающихся государств. Создание такого режима не может осуществиться без принятия региональной конвенции представителей договаривающихся государств и учреждения международной организации с последующими выборами на основе принципа суверенного равенства государств и справедливого географического представительства. Такая конвенция не только обеспечила бы гарантии безопасности полетов и сохранения целостного воздушного пространства, но и содействовала бы экономической интеграции государств Содружества, способствующей развитию транспортной системы СНГ.

3. Действующая система УВД, сложившаяся еще в СССР, на сегодняшний день оправдана и безальтернативна. Она обеспечивает высокий уровень безопасности полетов, быстроту передвижения пассажиров, товаров и услуг, а также облегчает обслуживание и расчеты при воздушных сообщениях. 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>11</sup>. В то время как процесс экономической интеграции западноевропейских государств был длительным и только после 30 с лишним лет интеграционной политики эти страны смогли открыть воздушные границы друг для друга, на территории государств – участников Содружества воздушное пространство “общего пользования” *de facto* уже существует и является завоеванием нашей истории, которое нельзя игнорировать. Необходимость закрепить этот *status quo* в международно-правовом порядке очевидна. Интеграционные процессы государств Западной Европы регулировались первоначально большим количеством двусторонних договоров, регулирующих взаимные права и обязанности, но этот вариант интеграционного механизма не исключает, а, напротив, предполагает последующее заключение “генерального” многостороннего соглашения.

4. В перспективе необходимо также урегулировать вопросы, связанные с участием Совета по авиации или будущей Евразийской авиационной организации в работе ИКАО или других международных организаций. Известно, что как продолжатель бывшего СССР Россия принимает участие в деятельности ИКАО, а Совет по авиации в этой организации имеет лишь статус наблюдателя. В ближайшее время авиационная организация Содружества могла бы сыграть большую роль в развитии межрегионального сотрудничества СНГ с государствами Западной Европы, а также с такими организациями, как Европейская комиссия по гражданской авиации (ЕКГА), Евроконтроль и т.д.

5. Такого же рода контакты должны быть установлены с государствами Юго-Восточной Азии и Дальнего Востока, поскольку повышение эффективности авиакомпаний указанного региона зависит от использования авиационных маршрутов через территорию России и государств Содружества (что уменьшит на 10 – 30 % протяженность существующих авиатрасс и позволит сэкономить от 10 до 30 тыс. долл. США на каждом рейсе). По оценкам специалистов, за 25 лет экономия от эксплуатации воздушного пространства СНГ может составить до 25 млрд. долл. США. Естественно, от сотрудничества будут получать выгоду и государства СНГ (воздушные сборы за 100 км полета “Боинга” над территорией государств составляют 56 долл. США).

В заключение подчеркнем, что, сохраняя целостность воздушного пространства и “прозрачность” его границ, бывшие республики СССР будут получать выгоду от осуществления деятельности не только в своем национальном воздушном пространстве, но и в воз-

душном пространстве одного из самых крупных регионов мира – Евразийского.

<sup>1</sup> Принцип полного и исключительного суверенитета государства над его воздушным пространством был впервые закреплен в Конвенции о регулировании аэронавигации, подписанной в Париже в 1919 году, и позже был повторен в Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной в Чикаго в 1944 году. См. **Международное воздушное право.** – М., 1980. – Книга I. – С. 35–43.

<sup>2</sup> На начало 1993 года в СНГ зарегистрировано примерно 200 различных авиакомпаний (**Аргументы и факты.** – 1993. – № 10).

<sup>3</sup> Согласно статье 10 Воздушного кодекса Союза ССР 1983 года, «"Аэрофлот" – гражданская авиация, находящаяся в ведении Министерства гражданской авиации СССР, которая имеет единый флаг и эмблему». Фактически же "Аэрофлот" представлял собой не авиакомпанию как субъект гражданско-правовых отношений, а отрасль народного хозяйства. В целях выполнения международных авиаперевозок было создано производственно-коммерческое объединение "Аэрофлот – Советские авиалинии", которое в июле 1992 года преобразовалось в акционерное общество "Аэрофлот – Российские международные авиалинии".

<sup>4</sup> На май 1993 года известен только один договор о воздушных сообщениях – между Таджикистаном и Узбекистаном.

<sup>5</sup> Основные правила полетов (ОПП) 1985 года – общеобязательный нормативный акт для всех пользователей воздушного пространства СССР, который был утвержден Главнокомандующим Военно-Воздушными Силами. ОПП являются основным после Воздушного кодекса источником правового режима воздушного пространства СССР.

<sup>6</sup> Согласно статье 66 Воздушного кодекса, "международный полет – это всякий полет, при котором воздушное судно пересекает государственную границу СССР и другого государства". Согласно Чикагской конвенции, "международное воздушное сообщение означает воздушное сообщение, осуществляемое через воздушное пространство над территорией более чем одного государства" (п. "в" ст. 96).

<sup>7</sup> Согласно Чикагской конвенции, "никакие регулярные международные воздушные сообщения не могут осуществляться над территорией или на территории Договаривающегося государства, кроме как по специальному разрешению или с иной санкции этого государства и в соответствии с условиями такого разрешения или санкции". В отношении нерегулярных полетов положения части первой статьи 5 Чикагской конвенции предусматривают право осуществления при определенных условиях таких полетов без коммерческих целей без получения предварительного разрешения. См. **Международное воздушное право.** – С. 282, 128–130, 101–105, 108–109. В иностранной литературе см. **Matte N.M. Traité de droit aérien-éronautique.** Edition Pedone. – Paris, 1980. – P.141–162.

<sup>8</sup> В мире всего семь государств имеют право производить сертификацию воздушных судов на предмет летной годности, так как они являются производителями авиатехники. Среди них был и СССР. Сегодня это право и соответствующие возможности получили только три бывшие республики Союза – Рос-



сия, Украина и Узбекистан, являющиеся производителями летательных аппаратов.

<sup>9</sup> На Чикагской конференции 1944 года была учреждена временная Организация международной гражданской авиации (ПИКАО), существовавшая до момента сдачи на хранение 26 ратификационных грамот договаривающимися государствами. ПИКАО просуществовала 20 месяцев до того, как в декабре 1947 года официально вступила в силу Чикагская конвенция. См. **Matte N.M.** *Op. cit.* — P. 131.

<sup>10</sup> 22 января 1993 г. в Минске на заседании глав государств СНГ был подписан Устав СНГ, в положениях которого говорится о ненаднациональном характере Содружества (п. 3 ст. 1).

<sup>11</sup> См. **Курс международного права.** — М., 1992. — Т. 5. — С. 162–166; **Международное воздушное право.** — М., 1981. — Книга 2. — С. 138–141; **Matte N.M.** *Op. cit.* — P. 258–263.