

# МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

## Единое региональное небо: концепция и реальность

*Малеев Ю.Н.\**

В последние годы в авиационных кругах мира приобретает популярность концепция единого регионального неба. В Евросоюзе она получила закрепление в соответствующем соглашении 2006 года. Ключевой момент Соглашения: право совершать полеты в любое государство – участник Соглашения без ограничений относительно выбора маршрута и количества (частоты) полетов, а также возможность реализации такого права любой из авиакомпаний, зарегистрированных в государстве-участнике. Воздушное пространство разделяется на функциональные «блоки» в зависимости от потоков воздушного движения, а не от национальных границ.

**Ключевые слова:** воздушное пространство; единое региональное небо; полеты воздушных судов; функциональные блоки воздушного пространства; маршрут полета; количество (частота) полетов.

Концепция (идея) Единого регионального неба (ЕРН) по своей сути довольно проста. По мере того, как в пределах определенного региона, объединяющего территории или части территорий различных государств, все интенсивнее совершаются полеты воздушных судов различного вида, все более обременительной для всех участников (сторон, лиц и т.п.) становится регламентация «региональной аэронавигации» каждым из государств самостоятельно в пределах своей суверенной части такого региона. Унификация соответствующих норм (правил)

---

\* Малеев Юрий Николаевич – д.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. prof.maleev@mail.ru.

в пределах всего региона несет неоспоримые преимущества во многих отношениях, не только в вопросах воздушного движения как такового. Эти преимущества давно подсчитаны, и еще в 90-х годах прошлого века Евросоюз (ЕС) содействовал разработке проекта Соглашения о Едином европейском небе (далее – ЕЕН)<sup>1</sup>. Эти усилия активизировались после столкновения над Боденским озером в июле 2002 г. самолета Ту-154 («Башкирские авиалинии») с «Боингом 757» (компания DHL).

В конце концов, в 2006 году указанное Соглашение было подписано. Им предусмотрено создание единого аэронавигационного региона в Европе (ЕСАА) между Евросоюзом и его государствами-членами и десятью соседними государствами. (Т.е. в данном случае «европейское небо», в силу открытости соглашения, частично, в географическом смысле, может быть «не совсем европейским»).

Ключевой момент Соглашения: право совершать полеты в любое государство – участник Соглашения без ограничений относительно выбора маршрута и количества (частоты) полетов, а также возможность реализации такого права любой из авиакомпаний, зарегистрированных в государстве-участнике. Воздушное пространство при этом разделяется на функциональные «блоки» в зависимости от потоков воздушного движения, а не от национальных границ. Это – кардинальная новелла не только в международном воздушном праве, а вообще в институте суверенитета государств.

В этом плане в 2008 году Соглашение было дополнено (можно сказать, конкретизировано) путем принятия пакета актов «Единое европейское небо II», которые закрепили в ЕЕН 9 таких функциональных блоков воздушного пространства, или зон контроля. А правила использования воздушного пространства применяются при тесном сотрудничестве между военными и гражданскими его пользователями. Тоже «революционная» норма, поскольку военные пользователи принадлежат к различным государствам и заинтересованы не раскрывать перед иностранными «партнерами» свои планы по использованию воздушного пространства (со «своими» тесно сотрудничать несложно)<sup>2</sup>.

Реализация Соглашения его участником связана с необходимостью выполнения им ряда условий. А.В. Слипченко, исследовавшая данный вопрос в своей диссертации, выделяет следующие условия<sup>3</sup>: переход на общие правила обеспечения безопасности полетов (управления воздушным движением), авиационной безопасности; гарантия прав пассажиров; взаимная либерализация рынков авиационных услуг;

расширение экономических возможностей для авиационных операторов с обеих сторон; сближение украинского авиационного законодательства с нормами и стандартами ЕС; создание эффективных условий для обеспечения научно-технологического сотрудничества в авиационной отрасли; взаимный доступ к рынкам авиаперевозок и свободе их организации, с равными условиями конкуренции; гармонизация правил охраны окружающей среды<sup>4</sup>.

Защита интересов национальных авиаперевозчиков – приоритет для каждой из сторон таких переговоров. Соответственно представители ЕС будут стремиться к юридическому закреплению максимального упрощенного доступа на украинский рынок авиаперевозок европейских компаний в ущерб экономическому состоянию украинских авиаперевозчиков, не способных на равных конкурировать с их европейскими партнерами.

Особого внимания требует вопрос о возможном изменении районов полетной информации (РПИ), что предполагает ссылку в Соглашении на действующие границы РПИ и договоренности об этом между государствами, которые не являются членами ЕС. В частности, необходимо непременно согласовать обязательства сторон переговорного процесса по другим договорам в данной сфере. Отмечена целесообразность для Украины сделать оговорку относительно того, что Украина оставляет за собою право не участвовать в мероприятиях, связанных с организацией воздушного движения, которые могут иметь негативные последствия в вопросах национальной безопасности и обороны Украины.

Выделены также следующие важные аспекты в рассматриваемом плане:

- признание юрисдикции международных судов, арбитража и судов иностранной юрисдикции с преимущественным, однако, представлением дел в суды национальной юрисдикции;

- включение, при предварительной договоренности сторон, в Соглашение раздела «Промышленное сотрудничество», в рамках которого необходимо определить возможный механизм сертификации продукции украинских авиапроизводителей;

- гармонизировать свое национальное законодательство со всеми нормами ЕС в сфере авиации;

- разработать дорожную карту относительно создания общего авиационного пространства между Украиной и ЕС (государствами – участниками Соглашения о Едином европейском небе);

– найти общее решение относительно взаимного признания сторонами сертификатов и свидетельств, признание ЕС авиационных продуктов, уже сертифицированных Украиной, и определение конкретной даты открытия рынка;

– разрешить проблемы практического характера, такие как: заправка топливом и аэронавигационное обслуживание на территории Украины, которые очень дорогие; визовые барьеры для украинских пассажиров; отсутствие удобных слотов (мест и времени) для обслуживания украинских авиакомпаний в европейских аэропортах.

При решении указанных вопросов государствам, присоединяющимся к Соглашению о ЕЕН (их авиакомпаниям), придется ориентироваться на соответствующие европейские стандарты в тарифах на перевозки (они более низкие в Евросоюзе), в качестве услуг и т.д. Иначе конкурентная борьба будет проиграна даже на той части Единого неба, которая относится к территории собственной страны.

Новому государству-участнику следует поднять собственную авиационную сферу до конкурентоспособного уровня, а потом соглашаться на единое небо (по сути – на либерализацию воздушного пространства). Иначе риск большой. Но как полагают отдельные исследователи, участие государства (в данном случае – Украины) в ЕЕН может стать сильным катализатором стремительных позитивных изменений на рынке авиационных услуг нового участника. Может быть, все равно «деваться некуда», если уже вступили. Другое дело, что может быть и поздно. Серьезное системное улучшение авиационного законодательства, даже если это произойдет быстро, само по себе ничего не решает без высокой эффективности всей авиационной сферы государства. А достижение ее должного уровня может занять многие годы.

Аналогичные проблемы вынуждены решать и другие государства, привлеченные концепцией ЕЕН. Вот некоторые факты (привожу в той терминологии, которая используется в источниках информации):

– 28 июня 2012 года Молдавия и Евросоюз подписали соглашение о создании единого воздушного пространства. (Этот процесс несколько затянулся вследствие того, что Европейская комиссия провела внутренние судебные разбирательства с Советом ЕС, подвергнув сомнению наличие полномочий у последнего на подписание договоров с третьими странами)<sup>5</sup>;

– 8 февраля 2011 года парламент Грузии ратифицировал соглашение о едином воздушном пространстве между Грузией и Евросоюзом и его государствами-членами<sup>6</sup>;

– Азербайджан и Евросоюз подписали «горизонтальное соглашение» в области авиации. Европейская комиссия ЕС предлагает пойти дальше: подписать многостороннее соглашение «О едином небе»<sup>7</sup>;

– Эстония, Латвия, Финляндия и Норвегия подписали соглашение о едином воздушном пространстве. Как отмечают руководители проекта ЕЕН, такого рода договоры в дальнейшем позволят сэкономить десятки миллионов евро. Проект ЕЕН представляет собой инициативу ЕС по созданию единого функционального воздушного пространства в Северной Европе взамен существующей в настоящее время структуры – разделенного государственными границами неба. Реализация проекта будет проходить поэтапно. И сегодня очередной этап проекта «Единое Европейское Небо» был закреплен подписями представителями четырех стран Европейского союза<sup>8</sup>;

– Израиль и Евросоюз подписали соглашение о едином авиационном пространстве, в результате которого будут сняты все ограничения на работу израильских авиакомпаний в Европе и европейских компаний в Израиле к лету 2017 г. Документ снимает ограничения на маршруты и количество рейсов, прописанные в двусторонних соглашениях между Израилем и европейскими странами. Это должно привести к увеличению пассажиропотока и снижению цен на регулярное авиасообщение между Израилем и Европой<sup>9</sup>.

19-30 ноября 2012г. 12-я Аэронавигационная конференция ИКАО вновь привлекла внимание к концепции «Единого Неба», которую предложено не соотносить с концепцией «Открытого неба» (такие ошибки встречаются). Последняя зародилась в 1955 году в США, воплотилась в Договоре об открытом небе 1992 года<sup>10</sup>, имея целью исключительно мониторинг (можно сказать, воздушную разведку) государствами – участниками территории друг друга в интересах взаимного доверия и открытости<sup>11</sup>.

Предполагается, что решение существующих проблем не должно нарушать основ суверенитета государств, гарантировать соблюдение национальной безопасности и обороны, соблюдать определенные правила использования воздушного пространства государств. Разработка пакета документов «Единое европейское небо» должно, в частности,

придерживаться единообразных стандартов и рекомендуемой практики (САРПС) ИКАО, и поддержку со стороны ИКАО.

В современных экологических условиях крайне важной является также ссылка в законодательстве, относящегося к ЕЕН, на требования сведения к минимуму влияния авиационного транспорта на окружающую среду. При всем этом следует внимательно следить за прогрессом в активном обсуждении большинством государств, многими международными организациями идеи нового глобального аэронавигационного плана, содержащего концептуальный инструмент создания системы ОрВД по принципу «единого неба». Понятно, что в конечном итоге концепция ЕЕН не может развиваться «сепаратно» от глобального плана, основанного на таком же концептуальном подходе ИКАО, но более широко<sup>12</sup>. Данная сфера чрезвычайно насыщена специальной терминологией и планами. Среди них отметим намерения рабочих органов ИКАО:

- совместно с ВМО в 2014 году создать Специализированное совещание по метеорологии для разработки долгосрочной стратегии в области авиационного метеорологического обслуживания;

- будущую работу по Глобальной навигационной спутниковой системе (GNSS) сосредоточить на рассмотрении двух основных проблем, касающихся внедрения GNSS и включающих вопросы развития инфраструктуры GNSS с использованием многочисленных спутниковых систем и вопросы понижения уязвимости сигналов GNSS различными источниками помех<sup>13</sup>;

- среди десяти ключевых принципов ИКАО в сфере аэронавигационной политики находятся принципы:

- 3.2. Региональные аэронавигационные планы ИКАО, разработанные группами регионального планирования и осуществления проектов (PIRG), будут также играть направляющую и гармонизирующую роль при разработке аэронавигационных планов отдельными государствами;

- 3.3. При разработке своих региональных аэронавигационных планов PIRG должны учитывать свои внутрорегиональные и межрегиональные аспекты;

- 6.1. Регионы, субрегионы и отдельные государства – члены ИКАО, опираясь на PIRG, должны установить свои собственные аэронавигационные приоритеты с учетом своих индивидуальных потребностей и обстоятельств в соответствии с глобальными аэронавигационными приоритетами;

– 8.2. Приняв блоки и модули ASBU, регионы, субрегионы или государства должны реализовывать их в точном соответствии с конкретными требованиями ASBU для обеспечения глобальной интероперабельности и гармонизации в сфере организации воздушного движения.

Возвращаясь же к концепции ЕЕН, отметим, что в 2011 году Международная Ассоциация Воздушного Транспорта (ИАТА) потребовала от Совета Европы обеспечить реализацию этой Концепции к 2012 году: «Десятки лет продолжаются разговоры, но делается очень мало дела. На этом фоне срыв ввода в эксплуатацию единого европейского воздушного пространства представляет собой наибольшую европейскую проблему в сфере экологии. ... Европа не может позволить себе такой удар по своей конкурентоспособности... Эту ситуацию нужно срочно менять... Функциональные блоки воздушного пространства никак не повлияют на суверенность государств...».

Евросоюз также недоволен реализацией проекта «Единое Европейское Небо», отмечая, что многие страны ЕС в этом плане не выполняют его директив, будучи не готовы отказаться от монополии на воздушные пути. Поэтому Евросоюз планирует ввести санкции несогласным странам. В частности, 11 октября 2012 года в прессе появилась даже статья под характерным названием «Еврокомиссия в судебном порядке заставит страны ЕС выполнять соглашение по созданию единого воздушного пространства».

Пока же отдельные европейские страны формируют собственные «суб-европейские» центры УВД. Как сообщалось в прессе, 17 июля 2012 года, Польша и Литва, будучи готовы присоединиться к Концепции ЕЕН, намерены подписать отдельное соглашение о создании Балтийского воздушного центра. Предполагается, что он даст экономический эффект, повысит безопасность воздушного движения и улучшит состояние охраны окружающей среды. В перспективе стороны рассчитывают, что к ним присоединятся и другие страны Балтии, а также Украина, Беларусь и Калининградская область России.<sup>14</sup>

Создание таких воздушных блоков предусмотрено Концепцией ЕЕН. Но показательно, что само «Единое небо» в Европе не развивается. Возможно, не все так пессимистично в данной сфере. Некоторые исследователи настроены на оптимистичный лад. Познакомьтесь, в частности с отдельными выводами, к которым пришла А.В. Слипченко (отрывочно):

1. Государства постепенно приступают к пересмотру своей политики в сфере регулирования международного воздушного транспорта, определения путей и темпов необходимых изменений. Ключевым фактором в этом процессе должно стать переосмысление понятия национального суверенитета. Новый подход к пониманию указанного понятия будет способствовать решению существующих проблем, не нарушая при этом основ национального суверенитета государств.

2. В действительности не существует весомого юридического обоснования действий, направленных на защиту национального суверенитета путем препятствования реорганизации европейского воздушного пространства независимо от национальных границ. Однако создание единого европейского неба возможно только при условии согласия государств на внесение существенных изменений в международную правовую систему.

3. Целью создания функциональных блоков является разработка прямых маршрутов в пределах определенной зоны воздушного пространства, а применение соответствующего подхода направлено на создание надлежащих механизмов динамической организации воздушного пространства и его разделения на сектора, учитывая необходимость обеспечить гибкость границ отдельных секторов, которые должны отражать характер воздушного движения, со временем изменяющегося.

4. Важным шагом в поддержку внедрения на международном уровне программы «Единое европейское небо» стало принятие регламентирующего требования ЕВРОКОНТРОЛЯ по безопасности полетов ESARR 1 – «Надзор за безопасностью полетов при организации воздушного движения». Документ содержит механизмы для внедрения функций по надзору за безопасностью полетов при ОрВД в государствах – членах ЕВРОКОНТРОЛЯ, которые не являются членами ЕС.

5. Учитывая возможности изменения существующих районов полетной информации, в соглашение должна быть включена ссылка на действующие границы районов полетной информации и соответствующие договоренности между государствами, которые не являются членами ЕС, и Украиной, а также невозможность влияния на обязательства сторон переговорного процесса по другим договорам и соглашениям в этой сфере...<sup>15</sup>

Проблем много. Здесь затронута, может быть, их сотая часть. Среди них, кроме прочего: определение самого понятия «регион» и порядка его формирования в данном случае; совместимость программы

«Единое небо» с многочисленными двусторонними и многосторонними договорами, так или иначе влияющих на возможность реализации концепции «Региональное открытое небо» и пр.

У читателя, интересующегося данной проблематикой, есть возможность самостоятельно углубиться в нее, используя, кроме прочего, приведенные ниже источники<sup>16</sup>, а также общеизвестные работы В.Д. Бордунова, А.Н. Верещагина, В.Н. Дежкина.

В.Д. Бордунов, в частности, затрагивает эту тему (в другой, правда, терминологии «единое европейское пространство») в несколько ином аспекте<sup>17</sup>.

<sup>1</sup> Слипченко А. В. Программа «Единое европейское небо» как фактор углубления сотрудничества между Украиной и Европейским Союзом [Текст] / А.В. Слипченко // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы междунар. заочн. науч. конф. (г. Пермь, март 2012 г.). – Пермь: Меркурий, 2012. – С. 146-149.

<sup>2</sup> Помимо этого, в рамках программы ЕЕН реализуется ее технологический компонент – программа исследований по организации воздушного движения с акцентом на широкое использование новейших технологий.

<sup>3</sup> В данном случае они касаются Украины, но являются типологическими, т.е. *mutatis mutandis* применимы к любому региону.

<sup>4</sup> Слипченко А. В. Правовой режим Единого европейского неба. – Автореф. дисер. на здобуття науково ступеня канд. юрид. наук. – Київ. 2012.

<sup>5</sup> Независимая газета. 26. 06. 2012г.

<sup>6</sup> РИА Новости. 8. 02. 2011г.

<sup>7</sup> РИА Новости. 23. 01. 2013г.

<sup>8</sup> Новости Эстонии 04. июнь 2012г.

<sup>9</sup> Reuter. 27. 03. 2012г.

<sup>10</sup> Мамедов Э.Т. Международно-правовые аспекты концепции «Открытое небо». – Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М. 2004.

<sup>11</sup> Государства-участники дают согласие на взаимное проведение наблюдательных полётов на их общей (в условном смысле совокупности) территории, после краткосрочного уведомления, но согласно установленному порядку, выделенным квотам полетов. При этом устанавливать ограничения для таких полётов допустимо лишь по соображениям безопасности самих полётов и ни в коем случае – по мотивам национальных интересов безопасности наблюдаемых государств. Большие возможности предоставляет программа «открытое небо» для целей защиты окружающей среды, конкретно – для регулярного экологического мониторинга. В Договоре предусмотрена возможность такого его применения (в разделе о «дополнительных областях»). Не исключено использование данной системы для мониторинга полезных ископаемых, лесных и других ресурсов, в целях метеорологии. Возникающие при этом проблемы решаемы.

<sup>12</sup> См.: ИКАО Док. 9750 «Глобальный аэронавигационный план».

<sup>13</sup> По первой из проблем на соответствующей Конференции заслушана информация: США о развертывании модернизированных спутников GPS с улучшенными

эксплуатационными характеристиками и эксплуатационной надежностью, Российской Федерации – о завершении формирования устойчивой космической группировки ГЛОНАСС и разработке спутников нового поколения ГЛОНАСС-К, ЕС и Китая – о развертывании соответственно систем Галилео и БейДу с завершением развертывания обеих систем к 2020 году. Российская делегация выступила с инициативой о достижении последовательной интеграции системы ГЛОНАСС с навигационными системами иностранных государств и за обеспечение совместимости и взаимодополняемости ГЛОНАСС с системой GPS, а также будущими навигационными системами.

<sup>14</sup> Летуос ритас. 17 июля 2012 года.

<sup>15</sup> В соглашении о формировании общего авиационного пространства Украины с ЕС, по мнению автора, следует оговорить, что применение общих основных стандартов не должно вступать в противоречие со САРПС ИКАО и положением Чикагской конвенции о международной гражданской авиации. Кроме того, учитывая внеблоковый статус Украины, в соглашении целесообразно сделать оговорку, что Украина оставляет за собой право не принимать участие в мероприятиях, касающихся организации воздушного движения, которые могут иметь негативные последствия для национальной безопасности и обороны Украины.

<sup>16</sup> Самородова Е.А. Международно-правовые проблемы разработки и принятия универсальной (всеобщей) Конвенции по воздушному праву. Автореф. дисс. канд. юр. наук. – М. 2009; Абдурахманова Ш.А. Международно-правовые вопросы использования автоматизированных спутниковых систем управления воздушным движением. – Автореф. дисс. канд. юр. наук. – М. 2007; Товмасын М.Т. Актуальные проблемы пересмотра Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции 1944 года). – Автореф. дисс. канд. юр. наук. – М. 2001; Мамедов Э.Т. Международно-правовые аспекты концепции «Открытое небо». – Автореф. дисс. канд. юр. наук. – М. 2004.

<sup>17</sup> См.: Бордунов В.Д. Международное воздушное право. Учебное пособие. – М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес»; изд-во «Научная книга», 2007.

# United Regional Sky: Concept and Reality (Summary)

*Yuri N. Maleev\**

In the recent years the concept of United regional sky became popular in the world aviation circles. In the European Union it is realized by the corresponding Agreement of 2006. The key point of the Agreement: the right to fly to any state – member of the Agreement with no limits as to choice of the route and number (frequency) of flights, as well as possibility to realize this right by any of the air companies registered in the participating state. The air space is divided into functional «blocs» depending of the streams of air movement but not of the national borders.

**Keywords:** air space; united regional sky; flights of aircrafts; functional blocks of air space; route of flights; number (frequency) of flights.

---

\* Yuri N. Maleev – Doctor of Laws, Professor of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia. [prof.maleev@mail.ru](mailto:prof.maleev@mail.ru).