

Ю. Н. Малеев,

доктор юридических наук,

профессор кафедры международного права

МГИМО (У) МИД РФ

7 декабря 2008 года исполнилось 64 года Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (далее «Чикагская конвенция» или «Конвенция») [1].

Несмотря на то, что она была подписана в военное время и в атмосфере продолжающейся (лучше сказать – возрастающей) конфронтации «капитализм – социализм», эта Конвенция (точнее, ее авторы) смогла аккумулировать наиболее выдающиеся идеи относительно того, каким образом управлять международной гражданской авиацией во всем мире. Эта система действует до сих пор, и в этом отношении трудно назвать какой-либо другой международный документ такого же характера (за исключением Устава ООН).

Вместе с тем, сказанное не сокращает множество недостатков Конвенции в контексте современной ситуации в целом и современных правовых норм, касающихся использования воздушного пространства – в частности. Критика ее, в основном, касается ограничения предмета регулирования Конвенции вопросами деятельности международной гражданской авиации (при интенсивной, и все возрастающей, деятельности в воздушном пространстве государственной, в частности – военной, авиации, пролетов космических аппаратов, баллистических и прочих ракет и т.п.) [2].

Хорошим примером такого объективного подхода демонстрировали многие ученые и политики на протяжении на протяжении всех минувших лет, причем пик интенсивной оценки Конвенции приходится на 1994 год, когда отмечалась 50-я годовщина Конвенции [3] и когда появился целый «букет» статей различных авторов, посвященных указанной теме.

В настоящей статье я пытаюсь предпринять своего рода диалог по данной проблематике с теми авторами и другими лицами, чьи мысли представляют большой интерес.

Один из таких авторов (Эрнесто Роча) утверждал в 1994 г. «Уже сказано, что если бы Конвенция о международной гражданской авиации...была написана сегодня, ее окончательный текст был бы другим. Гражданская авиация и воздушный транспорт претерпели все виды изменений в течение пятидесяти лет со времени того исторического периода. И это побуждает нас рассматривать пятидесятилетнюю годовщину Конвенции как повод для ее радикального пересмотра, имея в виду широко признаваемые тенденции в международном воздушном транспорте и ускоренные темпы технологических изменений, например, в сфере аэронавигации. В отношении глобализации отрасли, ее возрастающего транснационального характера, необходимости многосторонности – преимущественно в контексте беспомощного Чикагского Соглашения о коммерческих правах – плюс любые другие изменения, которые могут быть столь же срочными, чрезвычайно полезными, возможно, следует разработать проект полностью новой конвенции» [4].

Оценки, подобные этой и принадлежащие «не заинтересованным» лицам, многочисленны, и ни отчетливо выявляют основные вопросы для дискуссии. Среди таких лиц мы особо (ив дополнение к Эрнесту Роча) упомянем М. Милде [5], П.П.С. Хаанаппеля [6] и Л.Вебера [7].

Что касается «заинтересованной стороны», то достаточно ознакомиться с одиннадцатью страницами Адреса, с которым обратился к участникам упомянутой Конференции Президент Совета Международной организации гражданской авиации (ИКАО) доктор Ассад Котайт. В частности, доктор Котайт, выделив основополагающие аспекты проблемы, в то же время либо опустил некоторые из них либо представил их довольно формально «в двух словах», таким образом, будучи не в состоянии в целом показать огромную политическую, правовую, экономическую и организационную сложность проблемы.

Соответствующие идеи доктора Котайта можно суммировать таким образом:

- драматические изменения, которые имеют место в более широком всемирном контексте, чем пятьдесят лет тому назад, очень часто слабо отвечают или вовсе не отвечают действующему регулированию воздушного транспорта. Эти изменения таковы: интернационализация, многосторонность, транснационализация, регионализация и глобализация;

- несмотря на эти драматические изменения, регулирование воздушных сообщений во многом осталось в рамках форм, установленных в то время, когда воздушный транспорт был гораздо менее развитым бизнесом. Различные (преимущественно национальные или двусторонние) усилия адаптироваться к новому более широкому экономическому климату, имели смешанные результаты...;

- потребность отыскать новые пути для регулирования международных воздушных сообщений предполагает их все возрастающее значение, особенно для тех, кто предпочитает замыкать регулирование воздушного транспорта в рамках транспортного сектора;

- в ходе всей работы, проделанной в рамках Всемирной конференции по воздушному транспорту, открывшейся 23 ноября 1994 года, не было обнаружено необходимости в каком либо дополнении Чикагской конвенции. Это - гибкий документ, который удовлетворяет весь спектр подходов к регламентации. «Те, кто совместно работал в Чикаго пятьдесят лет тому назад, выполнили свою работу хорошо»;

- **адаптация** в данной сфере (т.е. достижение регулирования, которое отвечало бы широкому, динамичному всемирному климату, в котором оперирует воздушный транспорт) должна служить всему воздушно транспортному сообществу, а не определенным государствам или государствам «с одинаковым мышлением»;

- **участие** в данной сфере должно основываться на надежном и защищенном вовлечении в систему воздушного транспорта каждого государства;

- реальная собственность и эффективный контроль должны быть применимы, только если штаб-квартиры, центральная администрация или основное место деятельности иностранного воздушного перевозчика находится на территории назначившего государства;

- никакое государство, которое обменивается взаимоприемлемыми новыми критериями, не должно, однако, изменять требования в отношении собственности и контроля применительно к собственным перевозчикам. Их установление остается национальной прерогативой. Государства должны продолжать ориентироваться на государство регистрации вовлеченного воздушного судна в вопросе принудительного

применения стандартов и практики безопасности для воздушных судов. Они должны ориентироваться на государство штаб-квартиры иностранного перевозчика в том, что касается других вопросов технической безопасности и безопасности от актов незаконного вмешательства;

- новые подходы к регулированию должны предусматривать обязанность

соответствующих правительств принимать меры для устранения или облегчения любых существующих препятствий для иностранных инвестиций в деятельность их воздушных перевозчиков, а также предоставления права учреждать воздушных перевозчиков на их территории иностранными гражданами. То и другое должно предоставляться на условиях взаимности и необходимости поддерживать конкуренцию;

- новые подходы могут быть использованы в двусторонних или многосторонних соглашениях с возможным вариантом «плюристороннего» соглашения: такого, который первоначально является двусторонним, но к которому могут свободно присоединяться новые стороны. Это является разновидностью многостороннего соглашения применительно к резолюции Ассамблеи ИКАО А7-15, которая провозглашает, что «многосторонность в области коммерческих прав в максимально возможной степени продолжает быть целью Организации».

Позиция Президента Совета ИКАО по этому решающем пункту ясна: нет необходимости дополнять Чикагскую конвенцию и давайте поаплодируем «тем, кто работал совместно в Чикаго пятьдесят лет назад».

Подумав над изложенным выше, можно, на наш взгляд, прийти к заключению, что Президент Совета ИКАО умышленно сфокусировал свой Адрес на коммерческих аспектах проблемы. Но эти коммерчески аспекты относятся к международному частному праву, в то время как Чикагская конвенция 1944 года по природе своей является инструментом международного публичного права. Поэтому позвольте оценить коренные аспекты проблемы, принимая во внимание мнение некоторых других «судей», включая автора настоящей статьи.

Первое. Конкуренция на международном воздушном транспорте. Эрнесто Роча высоко оценивает Конвенцию как содержащую «достаточную базу» для предотвращения нечестной конкуренции среди воздушных перевозчиков. В этом отношении он напоминает руководящие принципы Преамбулы, где подчеркивается необходимость того, чтобы «можно было развивать международную гражданскую авиацию безопасным и упорядоченным образом и чтобы международные линии воздушного транспорта можно было организовывать на основе равенства возможностей и эксплуатировать обоснованно и экономично». Он обращает внимание также на положения Статьи 44 Конвенции, согласно которой одна из целей ИКАО – «предотвращать убытки от неразумной конкуренции» [8].

Нам не вполне понятна подобная оценка. Как представляется, Чикагская конвенция не имеет почти никакого отношения к проблемам международного воздушного транспорта, включая конкуренцию. Цитируемые выше декларации ни в коей мере не заполняют существующий здесь пробел.

Второе. Признание полного и исключительного суверенитета всех государств в воздушном пространстве, расположенном над их территорией (статья 1 Конвенции). В данном отношении М. Милде полагает, что «Не существует никаких оснований пересматривать это аксиоматичное положение и не похоже, что государства пожелают рассматривать любое изменение этого фундаментального принципа» [9].

Да, но...В современном, чрезвычайно взаимозависимом мире концепция полного и исключительного суверенитета всех государств в воздушном пространстве над их

сухопутной и водной территориями довольно часто становится препятствием для деятельности международной гражданской авиации (не говоря о других аспектах этой глобальной проблемы). М. Милде подчеркивает в этом контексте, что современная тенденция практического сотрудничества государств, интеграция их экономик и их политических институтов «постепенно допускает менее застывшее и более располагающее к сотрудничеству понимание и применение данной концепции...» (с очевидностью он имеет в виду Европу). Но завершает свое выступление традиционной формулой, которая никоим образом не отражает его собственную выше упомянутую идею. Он говорит: «Это суверенное право государства свободно соглашаться на ограничение его собственных суверенных прав в целях взаимной выгоды» [10].

Снова: «Да, но...». По нашему мнению, в современном взаимозависимом мире любое государство не может пользоваться выше упомянутым суверенным правом ограничительно, даже если оно вовсе не имеет выгоды (неважно, взаимной или нет). Критерием в данном случае должно быть «отсутствие вреда» для такого государства. Поэтому Статья 1 Конвенции может быть дополнена предложением: «Договаривающиеся государства признают, что этот суверенитет не может быть реализован таким образом, чтобы при этом создавалась угроза интересам других государств, юридическим и физическим лицам в международной гражданской авиации».

Откуда эта подобная угроза может возникнуть (имея в виду Чикагскую конвенцию и соответствующее национальное право)?

Как сказано в п.1 статьи 1 Воздушного кодекса Российской Федерации «Российская Федерация обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении воздушного пространства Российской Федерации». А п.2. статьи 2 данного Кодекса, несколько изменяя статью 2 Чикагской конвенции, определяет, что под воздушным пространством Российской Федерации понимается воздушное пространство над территорией Российской Федерации, в том числе воздушное пространство над внутренними водами и территориальным морем». Перифраза в данном случае заключается в том, что статья 2 Чикагской конвенции устанавливает, что в целях настоящей Конвенции «территорией государства признаются сухопутные и водные территории, находящиеся под суверенитетом, сюзеренитетом, протекторатом или мандатом данного государства». Что касается сюзеренитета, протектората или мандата, то можно воспринимать это как исторический анахронизм.

Гораздо важнее то, что ни национальное воздушное законодательство (не только Воздушный кодекс Российской Федерации), ни международные договоры (не только Чикагская конвенция) не квалифицируют воздушное пространство как территорию (наряду с сухопутной и водной территориями) и не фиксируют точные пределы (границы) такого пространства.

Кто-то может сказать: «Это пища для ученых». Не совсем так.

Иногда это вопрос практического порядка. Например, страховщики (авиационные страховщики) заинтересованы знать точные пределы пространства (воздушного пространства), в котором застрахованное воздушное судно эксплуатируется и конкретный правовой режим такого «эксплуатационного воздушного пространства». Это относится не только к воздушным судам, но и к космическим аппаратам, ракетам и другим летательным аппаратам, поскольку все они, так или иначе, используют ололоземное воздушное пространство.

Трагедии, подобные той, которая произошла с южнокорейским самолетом Боинг-747 рейса КАЛ 007 1 сентября 1983 года (269 погибших) создают другие причины для такого интереса.

Верхний предел воздушного пространства не зафиксирован ни в одном международном договоре, включая Чикагскую конвенцию. В настоящее время это превратилось в вопрос, представляющий общий интерес (некоторые юристы полагают возможным говорить здесь о сложившейся обычно-правовой норме) квалифицировать предел (границу) в 100-110 км над уровнем моря в этом качестве. Но это только «желаемая истина», но не истина как таковая, поскольку Генеральная Ассамблея ООН в 1979 году этими цифрами зафиксировала только нижнюю границу космического пространства над поверхностью Земли. В той же самой Резолюции предполагалось, что государства в специальном договоре могут зафиксировать конкретные границы воздушного пространства (они могут быть ниже указанного предела в 100-110 км или совпадать с ним). По настоящее время никакого прогресса в этом вопросе нет. И Чикагская конвенция является тем документом, где это должно быть сделано.

Существуют определенные основания для того, чтобы прояснить в Чикагской конвенции точный статус и правовой режим использования некоторых частей воздушного пространства: над территориальными водами, экономической зоной, воздушных зон опознания и даже над открытым морем (открытое воздушное пространство).

Базисная отработка международно-правового режима воздушного пространства в Чикагской конвенции поможет (среди прочего) укрепить «воздушно-правовой режим» в тех федеративных государствах, где законы их субъектов федерации (включая их конституции) противоречат центральным (федеральным) законам (включая федеральную конституцию). Вот пример.

26 июня 2000 года Конституционный Суд Российской Федерации выпустил Определение №92-0 по Запросу относительно Соответствия Конституции Российской Федерации конституций Адыгеи, Башкортостана, Ингушетии, Коми, Северной Осетии, Татарстана. Было зафиксировано значительное число противоречий данному документу, начиная с противозаконности терминов «независимое суверенное государство», «суверенитет народа» такого субъекта и т.д. Прямо или косвенно, но все эти противоречия влияют (или в состоянии повлиять) на правовой статус воздушного пространства России (на значительной части ее территории).

Более конкретно это демонстрируют те нормы, в которых определенные субъекты Российской Федерации (как, например, Ямало-Ненецкий национальный Округ) провозгласили свой суверенитет в отношении «своего воздушного пространства» (которое на самом деле является частью федерального воздушного пространства). Как мы полагаем, важнейшим интересам всего мирового сообщества государств отвечает наличие тщательно отрегулированного единого правового режима воздушного пространства России. И некоторые положения «новой Чикагской конвенции» могли бы помочь достигнуть этого, особенно учитывая принцип преимущественной силы международного договора Российской Федерации над законом, который зафиксирован в п.4 ст.15 Конституции Российской Федерации.

На наш взгляд, полезно также отразить в «новой Чикагской конвенции» феномен «общего регионального воздушного пространства» для функциональных целей подобно тому, которое существует в Европе. Между прочим, «новые независимые государства» - бывшие республики СССР имеют редкий исторический шанс повторить этот полезный европейский эксперимент в гораздо более короткий период времени. Дело в том, что в 1991 году эти республики (независимые государства) подписали «Соглашение о гражданской авиации и использованию воздушного пространства», в котором они зафиксировали «единое воздушное пространство» в границах их соответствующих территорий и в районах, в которых их компетентные органы осуществляют аэронавигационное обслуживание (статья 1). До сих пор это напоминает скорее «бумажное», чем реальное воздушное

пространство. Но опять же, как нам представляется, в интересах всего мирового сообщества государств иметь здесь такое признанное единое воздушное пространство с унифицированными правилами полетов и УВД к выгоде владельцев (эксплуатантов) всех летательных аппаратов, которые появляются здесь.

В Чикагской конвенции должны быть строгие общие правила, относящиеся к собственно организации использования воздушного пространства. Прежде всего, я имею в виду разновидность государственных приоритетов, которые включены, к примеру, в Воздушный кодекс Российской Федерации (статья 13). В соответствии с данной статьей все пользователи воздушным пространством обладают равными правами на его использование, но при возникновении потребности в использовании воздушного пространства двумя и более пользователями воздушного пространства право на его использование предоставляется пользователям в соответствии с государственными приоритетами в следующей последовательности:

1) отражение воздушного нападения, предотвращение и прекращение нарушений Государственной границы Российской Федерации или вооруженного вторжения на территорию Российской Федерации;

2) оказание помощи при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;

3) запуск, посадка, поиск и эвакуация космических аппаратов и их экипажей;

4) предотвращение и прекращение нарушений федеральных правил использования воздушного пространства;

5) выполнение полетов воздушных судов, в том числе в интересах обороноспособности и безопасности государства, или иная деятельность по использованию воздушного пространства, осуществляемые в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации или в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

6) выполнение полетов воздушных судов или иная деятельность по использованию воздушного пространства, осуществляемые в соответствии со специальными договорами;

7) выполнение полетов воздушных судов государственной авиации при внезапных проверках боевой готовности, а также при перебазировании частей и подразделений государственной авиации;

8) осуществление регулярных воздушных перевозок пассажиров и багажа;

9) выполнение полетов воздушных судов государственной авиации;

10) выполнение полетов воздушных судов экспериментальной авиации;

11) осуществление регулярных воздушных перевозок грузов и почты;

12) осуществление нерегулярных воздушных перевозок, выполнение авиационных работ;

13) проведение учебных, спортивных, демонстрационных и иных мероприятий;

14) выполнение полетов воздушных судов или иная деятельность по использованию воздушного пространства, осуществляемые в целях удовлетворения потребностей граждан.

В действительности процитированное не имеет прямого отношения к Чикагской конвенции. И в то же время это – та причина, по которой данному вопросу следует уделять, возможно, приоритетное внимание в рамках концепции «пересмотренная Чикагская конвенция». Как здесь ясно видно, интересы международной гражданской авиации находятся где-то в конце упомянутых приоритетов. В результате за рамками Чикагской

конвенции государства-члены могут выработать так много приоритетов (и закрепить их в своих воздушных кодексах), что в каждом конкретном случае эксплуатант воздушного судна (летательного аппарата) будут вынуждены решать практический вопрос: «Какова политическая и иная ситуация в государстве моего назначения (или транзита) и где я нахожусь в списке приоритетов, зафиксированных в том или ином государстве?».

Очевидно, что лучше иметь некоторые общие нормы по данному вопросу в «пересмотренной Чикагской конвенции».

Далее, на наш взгляд, в тексте Чикагской конвенции должна содержаться обязанность государства обеспечивать управление воздушным движением (УВД) в рамках системы УВД в соответствии с соглашением (соглашениями) с соседним государством (государствами). Конвенция не предусматривает также обязанности государств – участников вступить в соглашение о границах воздушного пространства над морем (открытым морем) в интересах УВД.

Некоторые авторы (и официальные лица ИКАО) уверены, что такая обязанность зафиксирована в Совместной Декларации в отношении постоянной политики ИКАО в сфере аэронавигации, где говорится следующее: «Границы районов УВД над территориями государств или над открытым морем должны устанавливаться, исходя из технических и эксплуатационных соображений таким образом, чтобы достигнуть оптимального эффекта и экономии для тех, кто либо предоставляет, либо использует данную Службу... Совету следует поощрять те государства, которые предоставляют УВД над открытым морем, с тем, чтобы вступать, насколько это практически возможно, в соглашения с соответствующими государствами, которые предоставляют УВД в примыкающем воздушном пространстве, таким образом, чтобы, в случае невозможности предоставить УВД, необходимое над открытым морем, существовали резервные планы, необходимые для временного изменения границ УВД в воздушном пространстве и которые выполнялись бы с одобрения Совета ИКАО до тех пор, пока основное УВД не возобновится».

Но это не договорная норма, а только рекомендация. Практика здесь может быть различной. Например, Евроконтроль распространяет сферу своей компетенции только на верхнее воздушное пространство государств-членов, которые сохраняют полный контроль в отношении нижнего воздушного пространства за национальными УВД.

Согласно Приложению 11 к Чикагской конвенции «Договаривающиеся государства в соответствии с положениями настоящего Приложения должны определять, для территорий, в отношении которых они осуществляют свою юрисдикцию, те части воздушного пространства, где будет предоставляться обслуживание воздушного движения». И в то же самое время «следует принимать во внимание конфигурацию воздушного пространства, где предполагается предоставление УВД таким образом, чтобы эффективно следовать структуре воздушных маршрутов и требованиям более эффективного обслуживания, чем то, которое может предоставляться в пределах национальных границ».

Возможное резюме, касающееся желательного дополнения Чикагской конвенции, в данном случае очевидно.

В отношении принципиальной структуры воздушного пространства Чикагская конвенция не является документом детального регулирования. «Революционное» предложение некоторых юристов исключить из Конвенции статью 9, касающуюся права государств объявлять запретные воздушные зоны в пределах их территорий, также, на наш взгляд, «не работает» даже в контексте трагедий типа той, которая произошла с Южнокорейским воздушным судном 1 сентября 1983 года.

Тем не менее, существует весома причина отразить в Конвенции давнюю практику некоторых государств (Испания, Италия, Канада, США, Филиппины, Фпанция, Южная Корея,

Япония) объявления вдоль океанического побережья так называемых «воздушных зон безопасности» (дословно «зоны опознания в целях воздушной обороны» - «air defence identification zones»), которые иногда простираются на 300 морских миль.

Третье. (В дополнение к вышесказанному). Определение территории государств по статье 2 Конвенции неудовлетворительно по двум причинам:

1. Устарело по своему «колониальному» элементу: сюзеренитет, протекторат или мандат.

2. Как отмечает М.Милде, ссылка только на территориальные воды сегодня недостаточна в свете некоторых современных реалий: архипелажные воды, воды международных проливов, воды исключительной экономической зоны, статус которой очень часто является предметом различного толкования.

Четвертое. Конвенция (согласно ее статье 3) применяется к гражданским воздушным судам и не применяется к государственным воздушным судам. Далее эта статья содержит перечисление того, что представляют из себя государственные воздушные суда: суда, используемые на военной, таможенной и полицейской службах. С очевидностью этот перечень не полный, поскольку существует гораздо больше «государственных служб», не упомянутых здесь [11].

Элемент «используемые», несомненно, ориентирует на функциональный подход при толковании того, что представляют собой государственные воздушные суда. Это означает, что теоретически не имеет значения, кто является собственником воздушного судна, а также где и как воздушное судно зарегистрировано. Не говоря уже о проблеме «двойного использования», когда воздушное судно, зарегистрированное первоначально в качестве гражданского, используется в государственных целях, и наоборот – воздушное судно, зарегистрированное в качестве государственного, используется в гражданских целях (к примеру, для оказания помощи при стихийных бедствиях).

Вот один пример. В соответствии с Воздушным кодексом РФ:

«Статья 20. Виды авиации

Авиация подразделяется на гражданскую, государственную и экспериментальную авиацию.

Статья 21. Гражданская авиация

1. Авиация, используемая в целях обеспечения потребностей граждан и экономики, относится к гражданской авиации.

2. Гражданская авиация, используемая для предоставления услуг (по осуществлению воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты) и (или) выполнения авиационных работ, относится к коммерческой гражданской авиации. (п. 2 в ред. Федерального закона от 18.07.2006 N 114-ФЗ)

3. Гражданская авиация, не используемая для осуществления коммерческих воздушных перевозок и выполнения авиационных работ, относится к авиации общего назначения. (п.3 в ред. Федерального закона от 18.07.2006 N 114-ФЗ)

Статья 22. Государственная авиация

1. Авиация, используемая для осуществления военной, пограничной, милицейской, таможенной и другой государственной службы, а также для выполнения мобилизационно-оборонных задач, относится к государственной авиации.

2. Использование государственной авиации в коммерческих целях осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Статья 23. Экспериментальная авиация

1. Авиация, используемая для проведения опытно-конструкторских, экспериментальных, научно-исследовательских работ, а также испытаний авиационной и другой техники, относится к экспериментальной авиации.

2. Использование экспериментальной авиации в коммерческих целях осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Специалистам в области воздушного права хорошо знакома аналогичная ситуация в воздушных кодексах (или подобных документах) многих других государств.

Пятое. Статью 6 Конвенции М. Милде называет «колоссальным монументом провала Чикагской конвенции в достижении консенсуса по вопросам воздушного транспорта в целом и по предоставлению коммерческих прав, в частности» [12]. Двусторонность – вот результат этого (транзитные «две свободы» и «пять свобод» документов 1944 года не влияют на эту общую тенденцию).

Похоже, что настало время исправить эту историческую ошибку.

Шестое. Каботаж. Действующая статья 7 Конвенции предполагает принцип «всемирности». В соответствии с данной статьей: «Каждое Договаривающееся Государство имеет право отказывать в разрешении воздушным судам других Договаривающихся Государств принимать на борт на своей территории пассажиров, почту и груз, перевозимые за вознаграждение или по найму и имеющие назначением другой пункт в пределах своей территории. Каждое Государство обязуется не вступать в какие-либо соглашения, которые специально предоставляют любую такую привилегию на исключительной основе любому другому Государству или авиакомпании любого другого Государства, и не получать любую из этих привилегий на исключительной основе от какого-либо другого Государства».

В Европейском Союзе это требование не соблюдается. Согласно Маастрихтскому соглашению воздушно-транспортное предприятие (воздушный перевозчик), зарегистрированный в любом европейском государстве-участнике Чикагской конвенции, может (кроме прочего) свободно осуществлять каботажные воздушные перевозки в пределах территории любого другого государства-участника Союза.

Дважды, в 1968 и 1971 годах, Швеция предлагала исключить ограничительное требование ст.7 Чикагской конвенции, но каждый раз безуспешно [13]. ЕС защищает интересы в данной сфере его государства – членов, которые не разрешают воздушный каботаж государствам, не являющимся членами ЕС. Ст.7 Чикагской конвенции в данном случае, можно сказать, игнорируется [14].

Представляется необходимым исключить из текста Чикагской конвенции статью 7, которая, кроме прочего, противоречит принципам ГАТТ, прислушавшись к разумным словам М. Милде: «Это положение из области анахронизма и протекционизма не может сохраняться и будет преодолено под воздействие экономических реалий» [15].

Седьмое. Возможно, полезно будет отказаться от института «национальности воздушных судов», которая основана на факте регистрации воздушного судна в том или ином государстве, как предписано статьей 17 Конвенции. Введение данного института (сравнимого с тем, который действует в отношении морских судов), было оправдано в то время, когда принималась Чикагская конвенция 1944 г. и когда авиакомпании (эксплуатанты воздушных судов) только приступали к формированию и освоению рынка авиaperевозок. Соответственно, за редким исключением, они не были в состоянии полностью исполнять обязанность (нести ответственность) в отношении соответствующего воздушного судна, особенно в случае происшествия или катастрофы с ним. Правовая связь между государством регистрации воздушного судна и воздушным судном создает для этого

прочную основу. Но современные реалии в данной сфере значительно отличаются и можно привести ряд примеров (прежде всего, связанных с лизингом, взаимобменом воздушных судов), когда указанная правовая связь «не работает» в решении практических вопросов ответственности или обязательств в международной гражданской авиации.

До сих пор не существует международной (или совместной) регистрации воздушных судов (имеются только предложения по данному вопросу). В то же время конкретное воздушное судно может много лет не залетать на территорию или не пролетать через территорию государства регистрации, а соответствующее происшествие с данным воздушным судном может никоим образом не влиять на аспекты безопасности по факту регистрации как таковому. И даже если такие аспекты налицо, ответственность регистрирующего органа или страховой компании более подходит в данном случае, имея в виду анти-конкурентные последствия государственной поддержки.

Согласно заключительному предложению ст. 7 Чикагской конвенции Совет ИКАО наделен правом определять, каким образом положения Конвенции, связанные с национальностью воздушного судна (статьи 17-21), следует применять.

Но по настоящее время приняты лишь два документа по данному вопросу рекомендательного характера [16]. Один из них – Резолюция Совета относительно Национальности и Регистрации Воздушного судна, Эксплуатируемого Международным Эксплуатационным Агентством, принятая в декабре 1977 года. Данная Резолюция, в пределах ст.77 Конвенции, формулирует принципы установления национальности воздушного судна в случае его совместной или международной регистрации [17]. И второй документ практического порядка 1983 г. [18].

Действующие нормы Чикагской Конвенции в указанном отношении недостаточны, и (по крайней мере, в контексте коммерческих прав) следует согласиться с мнением Эрнесто Роча: «Коммерческие права связаны с концепцией национальности воздушного судна, которая с очевидностью устарела. В настоящее время более уместно говорить о национальности эксплуатанта» [19].

Восьмое. Расследование авиационных происшествий. Ст.26 Конвенции предусматривает, что государства обязаны проводить расследование только тех аварий, которые произошли на их территории с иностранным воздушным судном. Таким образом, расследование множества происшествий и аварий с воздушными судами не является обязательным, несмотря на то, что очевидна тесная взаимосвязь между безопасностью любого летательного аппарата, особенно принимая во внимание, что то же самое воздушное судно, которое выполняет внутренний (каботажный) полет может завтра быть занятым в международной навигации. Не говоря уже о естественной взаимозависимости вопросов безопасности всех полетов с точки зрения возможных коллизий и потенциальной угрозы любым сторонам, как на поверхности, так и в воздухе.

Принципиальная необходимость расследования любого случая, угрожающего безопасности любого воздушного судна и соответствующего доклада в ИКАО для того, чтобы мировое авиационное сообщество было с ним ознакомлено, очевидна.

Девятое. Фундаментальная проблема исполнения Стандартов и рекомендаций ИКАО (далее – SARPS), которые принимаются Советом ИКАО и «для удобства» обозначаются как Приложения к Конвенции. Множество государств-членов либо не дают необходимого уведомления (только 25% из них делают это в отношении всех 18 Приложений [20]), либо не выполняют соответствующих SARPS. Формально «молчащие» государства юридически обязаны исполнять все SARPS по умолчанию.

Ассамблея ИКАО [21] и Совет ИКАО регулярно принимают резолюции относительно недопустимости подобной практики. Но в целом безрезультатно.

Возможно, выход из положения может быть найден в принятии соответствующих регламентов на региональном уровне, где государства хорошо знают возможности друг друга и не станут вводить требования, заранее обреченные на бездействие. В этом плане заслуживает внимания мнение Эрнесто Роча: «Нам следует воспользоваться примером Европейского Экономического Сообщества, в настоящее время – Европейского Союза, которое добилось важного прогресса в технических вопросах, издав региональные правила обязательного характера [22]».

Далее. Ст.90 Чикагской конвенции не содержит норм относительно Процедур аэронавигационного обслуживания (ПАНС, которые предполагается применять на глобальной основе, но которые «не достигли уровня SARPS), а также Дополнительных региональных процедур (САППС) и Региональных аэронавигационных планов (РАНП). Все они, вместе с Приложением 11, составляют систему правил, которые формально не имеют обязательного характера *ab ovo* (государства должны следовать им после того как они, по свое собственной воле, включают их в национальные нормативные акты). Но на практике оказывают громадный эффект на национальные нормы.

Десятое. Нормы, касающиеся собственно ИКАО как международной организации. В этом плане высказано много соображений отечественными и зарубежными авторами (в том числе тех, которых я часто цитирую в данной статье). Но это тема для отдельной статьи.

И в заключение еще один аспект для дискуссии: по мнению ряда ученых, целесообразно подписать новую «Конвенцию по воздушному праву»? Подобную *mutatis mutandis* той, которая была подписана в 1982 году по морскому праву, и заимствуя подобный опыт подготовки проекта Конвенции по космическому праву. В этом случае придется оценить все аспекты использования воздушного пространства «для других целей», кроме деятельности гражданской авиации (полеты ракет, космических аппаратов, высотного строительства и строительства вблизи аэропортов и аэродромов, воздействия на окружающую среду и т.п.). Исследования в этом отношении ведутся [23].

ССЫЛКИ

[1]. Convention on International Civil Aviation, 7 December 1944, 15 UNTS 295; ICAO Doc.7300/6 (197 participants).

[2]. См. Подробнее см.: *Малеев Ю.Н.* Воздушное пространство: основные конфликтные позиции государств.- Пространство и время в мировой политике и международных отношениях. Материалы 4-го Конвента Российской Ассоциации Международных Исследований (РАМИ). 2007. Том 5. С. 120-137; *Товмасын М.Д.* Актуальные проблемы пересмотра Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция 1944 года). Автореф. дисс. канд. юр. наук. М.: МГИМО (У) МИД РФ. 2001.

[3]. В декабре 1944 года в МакГильском Университете (Институт и Центр Воздушного и Космического права) была даже проведена специальная Конференция на тему «Пересмотренная Чикагская конвенция».

[4]. *Ernesto Vasquez Rocha.* Toward a new International Civil Aviation Convention? // 1994 Annals of Air and Space Law. Vol. XIX-I. P. 477.

[5]. *Michael Milde.* The Chicago Convention - are major amendments necessary or desirable 50 years later? // 1994 Annals of Air and Space Law Vol. XIX-I. P. 401- 447.

[6]. *P.P.C. Haanappel.* Multilateralism and economic block forming in international air transport. //1994 Annals of Air and Space Law. Vol. XIX-I. P. 279 etc.

[7]. *Ludwig Weber*. EEC transport liberalization and the Chicago Convention" // 1992 Annals of Air and Space Law. Vol. XVII-I. P. 245-262.

[8]. *Ernesto Vasquez Rocha*. Toward a new International Civil Aviation Convention?...P. 481.

[9]. *Michael Milde*. The Chicago Convention - are major amendments necessary or desirable 50 years later?... P.416.

[10]. Ibidem.

[11]. See: *Michael Milde*. Op. cit. P. 418.

[12]. *Michael Milde*. Op. cit. P. 420.

[13]. See: ICAO A 18 – Min./12.

[14]. Напомним, что и Российская Федерация право каботаж авиаконвении «Люфтганза» для перевозок в Поволжье. Аналогичное право, если следовать ст. 7 Чикагкой конвенции, должно быть предоставлено авиаконпаниям «всех других государств» - участников Конвенции. Это не было сделано.

[15]. *Michael Milde*. Op. cit. P. 422.

[16]. ICAO Doc. 8722-C/976.

[17]. See for example: *M. Milde* "Nationality and Registration of Aircraft Operated by Joint Transport Operating Agencies or International Operating Agencies". (1985) X Ann. Air & Space Law. P. 133-153.

[18]. ICAO Council, Case of Arab Cargo, C-WP/7746; C-Min. 110/11 (2 December 1983).

[19]. *Ernesto Vasquez Rocha*. Toward a new International Civil Aviation Convention?...P. 483.

[20]. See: ICAO Council, C-WP/9799, par. 2:9 at 4.

[21]. See: Assembly Resolution A29-3, ICAO Doc. 9602, at I-37-38.

[22]. *Ernesto Vasquez Rocha*. Toward a new International Civil Aviation Convention?...P. 479.

[23]. См., например: *Самородова Е.А.* Конвенция по воздушному праву – веление времени // Вестник Московского государственного открытого университета. № 3 (28) М., 2007. С. 62-64; *Самородова Е.А.* Основные задачи Конвенции по воздушному праву // Современное право. № 9. М., 2007. С. 87-91.